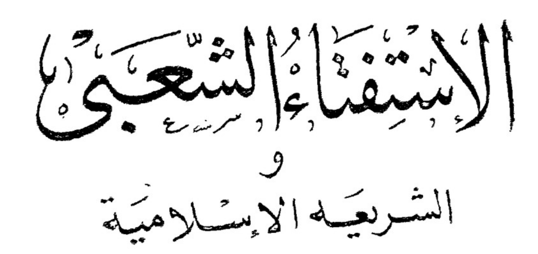


و

الشريعة الإسلامية

بقلم

د. ماجد راغب الحلو

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق

بجامعة الإسكندرية

والمحامي أمام المحاكم العليا

١٩٨٣



دار المطبوعات الجامعية

أمام كلية الحقوق - إسكندرية

الاستفتاء الشعبي

و

الشريعة الإسلامية

دكتور

ماجد راغب الحلو

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق

بجامعة الإسكندرية

والمحامي أمام المحاكم العليا

١٩٨٣

دار المطبوعات الجامعية

أمام كلية الحقوق - إسكندرية

الاستفتاء الشعبي

بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية

الطبعة الثانية

١٤٠٣ هـ - ١٩٨٣ م

بسم الله الرحمن الرحيم

« .... سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم » .....

صدق الله العظيم

« اللهم .... اهدني لما اختلف فيه من الحق بإذنك ، إنك تهدي من تشاء إلى صراط مستقيم » ...

صدق رسول الله ﷺ

تقديم

لا تزال المكتبة العربية بحاجة إلى كثير من الأبحاث الجادة والدراسات التفصيلية في موضوعات القانون الدستوري المختلفة وجوانب نظم الحكم المتعددة . ويتوقف نجاح هذه الأبحاث وتلك الدراسات على إحاطتها بموضوعاتها إحاطة شاملة ، أفقية ورأسية ، لا تقتصر على مجرد السرد أو الوصف ، وإنما تتجاوزه إلى التأصيل والنقد والتحليل . ولا تقف عند حد بيان أوجه التقارب أو التباعد بين أنظمة الحكم الوضعية المتناظرة ، التي وضعها الإنسان . وإنما تتعدى ذلك وتكمله بل وتقومه بدراسة ما يقابله في أحكام الشريعة الإسلامية التي أنزلها الرحمن .

وإذا كانت المكتبة العربية تفتقر إلى مزيد من الدراسات الحديثة التي تتناول مباحث القانون الدستوري فرادى مع التعمق . فإن الدراسات المتصلة بنظام الحكم في الإسلام على وجه الخصوص — لم تنل حتى الآن حظاً وافياً من الرعاية والاهتمام . ولا يزال رأي ذلك الدين القيم في كثير من المسائل المتصلة بالسلطة وممارستها في الدولة يحتاج إلى بحث وبيان ، ويثير المناقشة والاستفهام . ولعل ذلك يعزى إلى ما تتطلبه هذه الدراسة في حالة عمقها وشمولها من جهد ومشقة ، وإلمام مزدوج بتخصصين متميزين في تقسيماتنا العلمية الحديثة هما القانون الدستوري والشريعة

الإسلامية . فضلاً عن الحكمة في معالجة الأمور تفادياً للزلل غير المقصود ، والرغبة الصادقة في الانتصار لدين الله . والإحساس المخلص بحاجتنا الماسة إليه .

وما أجدى زيادة العناية بدراسة موضوعات القانون العام في تلك الشريعة التي ختم الله بها رسالاته السماوية المقدسة . في عالم ضل الطريق . فابتعد عن حقائق الدين . واستسلم لمظاهر المادية . وأصبح الإلحاد في بعض بلاده الكبرى شرطاً للوصول إلى مناصب الحكم فيه [١] . والقيام بالدعاية الإلحادية حقاً يضمنه الدستور لمواطنيه [٢] .

وهذه محاولة متواضعة لدراسة موضوع الاستفتاء الشعبي دراسة مقارنة بين قوانين الأرض وقانون السماء [٣] . أرجو الله سبحانه فيها الوقاية من الشطط والزلل . وأسأله الهداية والتوفيق ، وسلوك سواء الطريق . (من يهد الله فهو المهتد ومن يضلل فلن تجد له ولياً مرشداً) . صدق الله العظيم .

---

(١) وهذه البلاد تشمل الاتحاد السوفيتي والصين الشعبية وبقية دول المعسكر الشيوعي . ويجاوز عدد سكانها مجتمعة ثلث أهل الأرض .

(٢) تنص المادة ٥٢ من دستور الاتحاد السوفيتي الأخير لعام ١٩٧٧ على أنه « يعترف لمواطني الاتحاد السوفيتي .... بالحق في .... القيام بالدعاية الالحادية » .

(٣) وقد بدأ بعض فقهاء القانون من أساتذة كليات الحقوق منذ عشرات السنين في تقديم دراسات في الشريعة الإسلامية في اطار تخصصاتهم مع اقامة نوع من المقارنة بينها وبين القانون الوضعي . وعلى رأس هؤلاء الفقهاء في مجال القانون الخاص المرحوم الدكتور عبد الرزاق السنهوري . وفي مجال القانون العام أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي . وسار في نفس الاتجاه عدد قليل من الفقهاء المحدثين . ونرجو لهذا النهج الدراسي مزيداً من التأييد والتوفيق .

مقدمة

معنى الاستفتاء

الاستفتاء في اللغة العربية هو طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل. وهو اسم فعله استفتى [1] . وهذا الفعل مزيد. أصله فتى ، وهو مزيد بثلاثة أحرف هي الألف والسين والتاء . وتفيد معنى الطلب أو الرجاء وهو على وزن استفعل مثل استغفر أي طلب الغفران ، واستسقى أي

---

(١) راجع في ذلك : مقاييس اللغة لأبي الحسن أحمد بن فارس زكريا – تحقيق عبد السلام محمد هارون – طبعة ١٩٧١ – القاهرة – الجزء الرابع ص ٤٧٤ . ويقول : استفتى أي سأل عن الحكم . وراجع أيضاً معجم مفردات ألفاظ القرآن للعلامة الراغب الأصفهاني – توزيع دار الفكر ص ٣٨٦ . وراجع كذلك لسان العرب المحيط للعلامة ابن منظور – المجلد الثاني ص ١٠٥١ .

ويقول إن الفتيا أو الفتوى هي بيان المشكل من الأحكام . أصله من الفتى وهو الشاب الحدث الذي شب وقوى . فكأنه يقوى ما أشكل بيانه فيشب ويصير فتياً قوياً . وأفتى إذا أحدث حكماً . وفي الحديث « الإثم ما حال في صدرك وإن أفتاك الناس وأفتوك » .

طلب السقاية . وقد ورد فعل الاستفتاء في القرآن الكريم في مواضع متعددة[1] .

ويقصد بالاستفتاء في الفقه الدستوري عرض موضوع عام على الشعب

---

(١) قالت أم المؤمنين عائشة رضي الله عنها « إن الناس استفتوا رسول الله صلى الله عليه وسلم في يتامى النساء .... فأنزل الله تعالى قوله (**يستفتونك** في النساء قل الله يفتيكم فيهن ...) الآية رقم ١٢٧ من سورة النساء . راجع ابن كثير : تفسير القرآن العظيم – المجلد الأول – ص ٥٦١ . وقال جابر بن عبد الله « دخل عليّ رسول الله صلى الله عليه وسلم وأنا مريض لا أعقل . فتوضأ ثم صب عليّ أو قال : صبوا عليه . فقلت : اني لا يرثني إلا كلالة (أي أنه لا ولد له ولا والد) فكيف الميراث ؟ » . فأنزل الله سبحانه قوله : (**يستفتونك** قل الله يفتيكم في الكلالة ان امرؤ هلك ليس له ولد .) الآية الأخيرة من سورة النساء – راجع ابن كثير المرجع السابق – ص ٥٩٢ . ويقول تبارك وتعالى بشأن عدد أهل الكهف (قل ربي أعلم بعدتهم . ما يعلمهم إلا قليل . فلا تمار فيهم إلا مراءً ظاهراً . ولا **تستفت** فيهم أحداً) . الآية رقم ٢٢ من سورة الكهف . ويقول سبحانه (فاستفتهم أهم أشد خلقاً أم من خلقنا . إنا خلقناهم من طين لا زب . الآية رقم ١١ من سورة **الصافات** . وذلك من باب التقريع والاستنكار ، وتأكيداً لقوله تعالى (لخلق السماوات والأرض أكبر من خلق الناس ولكن أكثر الناس لا يعلمون) . الآية رقم ٥٧ من سورة غافر . ويقول جل شأنه (**فاستفتهم** ألربك البنات ولهم البنون) . الآية رقم ١٤٩ من سورة الصافات . أي سلهم على سبيل الإنكار عليهم . ويقول تعالى على لسان يوسف عليه السلام في معرض تأويل الأحلام (يا صاحبي السجن أما أحدكما فيسقي ربه خمراً . وأما الآخر فيصلب فتأكل الطير من رأسه ، قضي الأمر الذي فيه **تستفتيان**) . ويقول سبحانه على لسان ملك مصر (يأيها الملأ **افتوني** في رؤياي إن كنتم للرؤيا تعبرون) . ثم يقول على لسان الذي نجى من رفيقي السجن (يوسف أيها الصديق أفتنا في سبع بقرات سمان يأكلهن سبع عجاف ...) . الآيات أرقام ٤١ . ٤٣ . ٤٦ من سورة يوسف . ويقول تباركت أسماؤه على لسان بلقيس ملكة سبأ (يأيها الملأ **أفتوني** في في أمري ما كنت قاطعة أمراً حتى تشهدون) . الآية رقم ٣٢ من سورة النمل .

لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض . ويطلق عليه بالفرنسية والإنجليزية referendum [(١)] .

غير إن كلمة استفتاء قد استخدمت عملاً في البلاد العربية استخداماً واسعاً جعلها تشمل أيضاً عرض شخص واحد على الشعب للموافقة على تنصيبه أو بقائه رئيساً للدولة . وهو ما يطلق عليه بالفرنسية plébiscite [(٢)] ،

---

(١) وقد استخدمت كلمة référendum في الأصل في مجال التحفظ باشتراط موافقة حكومات ممثلي المقاطعات في الاتحادات الجرمانية والسويسرية القديمة . ثم تحور هذا اللفظ بعد ذلك واتسع معناه فأصبح يشمل إخضاع أي عمل للموافقة الشعبية . وفي ذلك يقول جورج بوردو :

« Dans les anciennes Diètes des Confédérations germaniques et helvétiques, les représentants des Etats confédérés ne statuaient qu'ad **referendum.** C'est-à-dire sous réserve de la confirmation de leur décision par leur gouvernement. Aujourd'hui, le sens du terme s'est élargi : il y a referendum chaque fois qu'un acte est soumis à l'acceptation populaire ». G. Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques 1969, P. 134.

فتعبير ad referendum يعني موافقة النائب مع تحفظ التصديق الذي قد يكون للحكومة أو للشعب .

(٢) وأصل كلمة plébiscite في اللاتينية هو plebis scitum ، ويعني بالفرنسية décret de la plèbe ، أي قرار العامة أو الدهماء . وكان يقابل قانون البرلمان وليس الانتخاب . ولكن مع الزمن مضى الاصطلاح في الاستعمال من الغاية إلى الوسيلة وأصبح مرادفاً للتصويت . راجع في ذلك :

J. M. Denquin, Référendum et plébiscite, Essai de théorie générale, 1976, P. 1 et suiv.

ويقول العميد فيديل : إنه من ناحية علم الاشتقاق كان يجب تفضيل كلمة Plébiscite على كلمة référendum . ولكن العرف والسوابق التاريخية ، خاصة في عهدي نابليون الأول والثالث أدت إلى العكس . راجع في ذلك .

....

G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, 1949, P. 137 et suiv.

وقد كانت كلمة referendum وكلمة plébiscite يستخدمان في الماضي في فرنسا كمترادفين أو للدلالة على معنى متقارب . وفي ذلك يقول موريس ديفرجيه إن المواطنين الفرنسيين في ظل دستور السنة الثامنة كانوا يساهمون في القرارات عن طريق الاستفتاء referendum الذي كان يسمى في ذلك الوقت plébiscite . راجع :

M. Duverger, Institution politique et droit constitutionnel, t. I, 1973, P. 63.

أخرى يبدو أن لفظي plébiscite, referendum لا يزالان يستخدمان في سويسرا كمترادفين ، مع ديمقراطية طريقة الاستفتاء هناك . راجع في ذلك :

M. Batteli, les institutions de la démocratie en droit suisse et en droit comparé, P. 4 et 5.

حيث يعرف المؤلف الـ plébiscite بأنه حق الشعب في المشاركة في النشاط التشريعي أو الاداري بقبول أو رفض الاقتراحات التي يستطيع أن يمنحها قوة القانون دون مساهمة أية هيئة من هيئات الدولة . إشارة :

J. M. Denquin, Référendum et plébiscite, Essai de théorie générale, 1967, P. 125.

وفي اللغة الإسبانية يستخدم لفظ « plébiscite » للتعبير عن كل تصويت شعبي سواء أكان استفتاء أو استرآياً . أنظر المرجع السابق . ص ٢٣٦ .

كما أن اللفظين يستخدمان بنفس المعنى تقريباً في الولايات المتحدة الأمريكية . راجع في ذلك :

J. H. Ferguson & D. E. Mc Henry, the american system of government, Tenth Edition, -969.

وقد جاء بصفحة ١٩٨ من هذا المؤلف ما يلي :

« The referendum and the plebiscite are special ballotings to ascertain public opinion on some issue of importance that cannot be decided by an official or any legislative body ».

وهي كلمة لم تترجم بعد إلى العربية باصطلاح مقابل ، وإن كان يطلق عليها أحياناً الاستفتاء الشخصي نظراً لأن موضوعها ينصب على شخص رئيس الدولة . بالمقارنة بالاستفتاء الموضوعي الذي يتعلق محله بموضوع معين يراد أخذ الرأي فيه . وقد رأينا ترجمتها بكلمة الاستترآس . وتعني طلب الرئاسة من الشعب . على ما سوف نرى في الباب الأول من هذا البحث في معرض تمييز نظام الاستفتاء عما قد يختلط به أو يشابهه من أنظمة .

والاستفتاء الشعبي أو طلب الفتوى أو الرأي من الشعب ليس نظاماً حديثاً بل هو أمر قديم في الأمم . فمن قصص القرآن ما يخبرنا به الله تعالى في سورة النمل من استفتاء بلقيس ملكة سبأ بأرض اليمن لذوي الرأي في قومها . (قالت يا أيها الملأ إني ألقي إليّ كتاب كريم . إنه من سليمان وإنه بسم الله الرحمن الرحيم . ألا تعلوا علي وأتوني مسلمين . قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمراً حتى تشهدون . قالوا نحن أولوا قوة وأولوا بأس شديد والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين . قالت إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة وكذلك يفعلون وإني مرسلة إليهم بهدية فناظرة بم يرجع المرسلون [1]) . وهكذا نوقش موضوع الاستفتاء بين الملكة وقومها . ثم فوضوا إليها اتخاذ ما تراه . فرأت أن ترسل إلى سليمان عليه السلام بهدية لتنظر ماذا يكون جوابه ... إلى آخر القصة القرآنية المعروفة [2] .

وإذا كان الاستفتاء الشعبي هو طلب الرأي من المواطنين في شأن من

وتسير بعض النواميس العربية في نفس الاتجاه . من ذلك لسان العرب المحيط للعلامة ابن منظور الذي يترجم الاستفتاء بأنه :

Plébiscite, Questionnaire

(١) الآيات ٣٢ ـ ٣٥ من سورة النمل .

(٢) انظر ابن كثير : تفسير القرآن العظيم ـ المجلد الثالث ص ٣٦١ وما بعدها .

الشئون العامة المتصلة بالسلطة أو الحكم . فمن هو صاحب هذه السلطة أو السيادة في الدولة ؟ .

صاحب السيادة في الدولة

تكاد تعترف كافة أنظمة الحكم الحديثة في العالم على اختلاف صبغتها الديمقراطية [1] أو الدكتاتورية بأن الشعب هو صاحب سلطة الحكم . له السيادة والكلمة العليا في حكم نفسه والتصرف في شؤونه . فقد مضت إلى ذمة التاريخ نظرية التفويض الإلهي المباشر أو غير المباشر التي كانت ترجع السلطة بطريقة أو بأخرى إلى الله سبحانه وتعالى الذي يفوضها إلى أحد الملوك أو الحكام [2] .

---

(١) تختلف الديموقراطيات الحقيقية عن الديموقراطيات الاسمية أو المزيفة . وهي أنظمة ديكتاتورية ليس لها من الديموقراطية غير الاسم الذي استعارته اظهاراً لشكل براق وتغطية لجوهر ممقوت . ومن أمثلة هذه الديموقراطيات الكاذبة الديموقراطيات الشعبية القائمة على المذهب الماركسي . والديموقراطيات القيصرية كتلك التي أقامها نابليون في فرنسا بدستور السنة الثامنة عام ١٧٩٩ .

(٢) وفكرة أن الشعب هو صاحب السيادة أو السلطة في الحكم ليست جديدة مستحدثة بل وجدت منذ أقدم العصور كما تشهد بذلك تطبيقات الديمقراطية المباشرة في المدن اليونانية القديمة . بل إن هذه الفكرة لم تكن مجهولة حتى في مصر القديمة حيث كان فرعون لا يكتفي بالتفويض الإلهي وانما يدعي أنه هو الاله نفسه . (فقال أنا ربكم الأعلى) (الآية رقم ٢٤ من سورة النازعات !) وقال فرعون : (يا أيها الملأ ما علمت لكم من إله غيري) .. (الآية رقم ٣٨ من سورة القصص) . ومع ذلك كان فرعون يشعر خاصة في أوقات الشدة أن السلطة يجب أن تكون للشعب . لذلك (قال للملأ حوله إن هذا لساحر عليم . يريد أن يخرجكم من أرضكم بسحره فماذا تأمرون) (الآيتان ٣٤ . ٣٥ من سورة الشعراء) . (وقال فرعون ذروني أقتل موسى ...) (الآية رقم ٢٦ من سورة غافر) .

غير أن الاعتراف للشعب بالسيادة لم يمنع المذاهب من الاختلاف في تفسير فكرة الشعب وما إذا كان يقصد بها الجماعة ككل لها كيان خاص ، أم الأفراد الذين يتكون منهم الشعب فعلاً . لذلك نشأت نظريتان متميزتان للسيادة يترتب على الأخذ بإحداهما نتائج تختلف عن اعتناق الاخرى ، هما نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب . ونوجز فيما يلي عرضهما دون تفصيل ، لنبين بعد ذلك موقف الإسلام من فكرة السيادة أوسلطة الحكم في الدولة . وذلك على النحو التالي :

- نظرية سيادة الامة .
- نظرية سيادة الشعب .
- السيادة في الإسلام .

أولاً : نظرية سيادة الأمة :

ظهرت نظرية سيادة الأمة مع الأيام الأولى للثورة الفرنسية الكبرى عام ١٧٨٩ . ومفادها أن السيادة في الدولة ليست للمواطنين فرادى بحيث يختص كل منهم بجزء منها ، وإنما هي للأمة بأكملها ككائن متميز عن الأفراد الذين تشملهم ، يضم فضلاً عن الاحياء المعاصرين الأجيال السابقة والأجيال اللاحقة .

ويرى البعض أن هذه النظرية قد وضعت خصيصاً لتناسب أماني طبقة البورجوازية التي لعبت الدور الأكبر في الثورة الفرنسية . فقد أرادت هذه

غير أنه في النهاية استطاع أن يقود شعبه إلى طريق الغواية والضلالة . وما كان منهم إلا أن انقادوا له . فكانت عاقبتهم جميعاً هي الخسران المبين . وفي ذلك يقول المولى القدير : (فاستخف قومه فأطاعوه إنهم كانوا قوماً فاسقين) . الآية رقم ٥٤ من سورة الزخرف .

الطبقة إقامة السلطة على أساس الانتخاب لاستبعاد الارستقراطية من الحكم . ولكنها في نفس الوقت رأت منع الكتل الشعبية من استخدام حق التصويت للوثوب إلى السلطة . وعن طريق نظرية سيادة الامة استطاعت طبقة البرجوازية تحقيق هذين الهدفين رغم ما بينهما من تناقض [1] .

ومن أهم نتائج نظرية سيادة الامة حرمان المواطنين من ممارسة شؤون الحكم بأنفسهم . استناداً إلى أن الامة لا تستطيع أن تعبر عن ارادتها إلا بواسطة نوابها [2] وبالتالي فلا مجال لاستفتاء المواطنين أو اعتراضهم أو اقتراحاتهم أو الرجوع إليهم مباشرة في أي أمر من أمور الحكم [3] .

---

(١) راجع : M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel T. I. 1973, P. 72.

(٢) راجع : Montesquieu, Esprit des lois, Liv. XI, chp. 6.
حيث يقول المؤلف إن « الميزة الكبرى للنواب أنهم قادرون على مناقشة المسائل ، بخلاف الشعب الذي لا يصلح لذلك على الإطلاق . وقد كان هناك عيب كبير في أغلب الجمهوريات القديمة . وهو أن الشعب كان له الحق في اتخاذ القرارات المهمة . وهي مهمة لا يقدر عليها بحال من الأحوال . فالشعب يجب ألا يتدخل في الحكم إلا لمجرد اختيار ممثليه . وهو أمر يدخل في استطاعته .

(٣) ومع ذلك يرى بعض الفقهاء أن الديمقراطية المباشرة تتمشى مع مبدأ سيادة الأمة . فالأمة تظل وحدها هي صاحبة السيادة ولكنها تعهد بممارستها للمواطنين باعتبارهم هيئات أو أعضاء في جماعتهم . غير أن هذه الفكرة تبدو — في نظر آخرين مصطنعة . لأنه من الصعب قبول القول بأن المواطنين هم هيئات لجماعتهم وأنهم بهذه الصفة يرتبطون بها . وتشبه هذه الفكرة في الديمقراطية النيابية القول بأن الانتخاب وظيفة يقوم بها الناخب وليس حقاً يتمتع به المواطن . راجع في ذلك :
R. Malezieux (dans Refaites Constitution. 1964, P. 68 et suiv.).
إشارة جورج بوردو - المطول في العلوم السياسية الجزء الخامس ١٩٧٠ هامش ص ٢٤٩ .

فالنواب يمارسون توكيلاً تمثيلياً عـــن الأمة يؤدي في الحقيقـــة إلى سيادة البرلمان .

ومن هذه النتائج كذلك استقلال النائب وتحرره عن إرادة ناخبيه ، نظراً لأن الأمة ــ وليس الناخبون ــ هي التي توكل النواب توكيلاً جماعياً . والنائب لا يمثل ناخبيه أو دائرته الانتخابية وإنما يمثل الأمة كلها [1] باعتبارها كائناً جماعياً يعجز عن التعبير عن نفسه لإعطاء تعليمات لممثليه . بل إن هؤلاء الممثلين هم الذين يتولون التعبير عن إرادة الأمة بعد أن ينالوا توكيلها . وبالتالي فليس لناخبي النائب فرض إرادتهم عليه أو عزله ، وتستبعد نظرية الوكالة الإلزامية .

ومن النتائج المترتبة على نظرية الأمة سيادة أيضاً إمكان أن يكون التصويت مقيداً . فالاقتراع المقيد لا يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة لأن الأمة هي صاحبة السيادة وليس المواطنون المكونون لها. فالناخبون ليسوا ــ في مفهوم هذه النظرية ــ سوى هيئة مكلفة باختيار ممثلي الأمة ، وهي في ذلك لا تمارس حقاً وإنما تؤدي وظيفة . فليس للمواطن أن يدعي حقاً في التصويت . وإنما تمنح الأمة السلطة أو الصلاحية الانتخابية لمن تراه أهلاً للقيام بها . وبالتالي فليس من اللازم أن يكون التصويت عاماً . وإنما يمكن أن يقيد باشتراط قسط من التعليم أو الثروة أو حتى الانتماء إلى طبقة معينة .

ويعتبر القانون الصادر عن البرلمان طبقاً لهذه النظرية تعبيراً عن إرادة الامة . لأن النواب لا يعبرون عن ارادتهم الخاصة وإنما عن إرادة الأمة . ولا يغير من ذلك إن القانون يصدر بأغلبية أعضاء البرلمان ، إذ ان هذه

---

(1) وقد حرص دستور الثورة الفرنسية الصادر عام ١٧٩١ على أن يؤكد ذلك صراحة فنص في بابه الثالث على أن « ممثلي المناطق لا يمثلون منطقة معينة . بل يمثلون الأمة بتمامها » .

الأغلبية هي التي تعبر عن الإرادة الصحيحة للأمة ، بخلاف الأقلية التي أخطأت في التعبير عن إرادة الامة .

وقد لاقت نظرية سيادة الأمة رواجاً كبيراً في كثير من بلدان العالم نظراً للدور الذي لعبته البرلمانات في رقابة ومعارضة الحكومات الملكية .

ولكن هذه النظرية بنتائجها تنطوي على جانب من الخيال . لأنه إذا كان للامة نوع من الكيان [1] ، فإن هذا الكيان إنما ينشأ عن اجتماع عدد من الأفراد يشتركون في بضعة من عوامل التقارب كاللغة والدين والتاريخ والحضارة . وهذا الكيان إذا كان له سيادة أو سلطة فإن هذه السيادة أو تلك السلطة ليست في الحقيقة سوى سيادة أو سلطة الأفراد الأحياء المكونين له مجتمعين . أما من مات فقد فات وانتهت حقوقه وسيادته ، وأما من هو آت فلا يتصور أن يكون له شرك في حكم دولة لم يولد فيها بعد .

كما إن نظرية سيادة الأمة لم تشيد في الحقيقة الا لتأكيد ألاَّ سيادة لأحد على الأمة ، ولمقاومة الملكية المطلقة القائمة على أساس نظرية الحق الإلهي ، أو لهدم المبدأ السائد آنذاك وهو إن السيادة للملك يستمدها من الله تعالى . غير إن هذه النظرية مع ذلك لا تقيم نظاماً سياسياً معيناً . وقد استندت اليها بالفعل أنظمة حكم متعارضة بعضها دكتاتوري أو استبدادي كنظام الديمقراطية القيصرية . وباسم هذا المبدأ اتخذ البرلمان الفرنسي المعروف باسم La Convention عام ١٧٩٢ كثيراً من الإجراءات الاستبدادية العنيفة. بل إن مبدأ سيادة الأمة ذاته يشجع على الاستبداد ، استناداً إلى أن إرادة الأمة

(١) وهذا الكيان الذي تتميز به الأمة يصعب وصفه بأنه شخصية معنوية تضاف إلى الشخصية المعنوية للدولة . إذ في هذه الحالة تزدوج الشخصية المعنوية للجماعة إذا كانت تمثل أمة لها حكومة واقليم . إذ تكون لها شخصيتها المعنوية كأمـــة وشخصيتها المعنوية بحكومتها وإقليمها كدولة . والقانون الدولي لا يعترف لغير الدول والتنظيمات التي تضمها بالشخصية المعنوية الدولية .

التي يعبر عنها ممثلوها مشروعة بذاتها ، وهي فوق مستوى النقد أو إعادة النظر ، لأن مصدرها الأمة وهي معصومة من الخطأ . وهـــذا من شأنه أن يؤدي بممثلي الأمة إلى الاستبداد .[1]

ثانياً : نظرية سيادة الشعب :

تقضي نظرية سيادة الشعب بأن السيادة في الدولة مجزأة على جميع أفراد الشعب [2] لكل فرد جزء منها . وقد أفاض الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في بيان وتفصيل هذه النظرية، فقال في كتابه العقد الاجتماعي : « إذا افترضنا أن الدولة مكونة من (١٠٠٠٠) عشرة آلاف مواطن. فكل عضو في هذه الدولة لا يكون من نصيبه إلا (١ / ١٠٠٠٠) جزء من عشرة آلاف من سلطة السيادة [3] » .

وسيادة الشعب ما هي إلا مجموع الأجزاء من السيادة التي تخص كل كل فرد من أبناء هذا الشعب . [4] وعلى ذلك يكون التمثيل في البرلمان مجزءاً

---

(١) راجع في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية — ١٩٧٤ — ص ١٤٧ وما بعدها .

(٢) ولا يقصد بالشعب هنا جميع سكان الدولة من أبنائها ، وهو ما يدخل في إطار المعنى الاجتماعي لهذه الكلمة . وانما المقصود هو الشعب بمعناه السياسي الذي يقتصر على من لهم حق الانتخاب من أبنائه . راجع في ذلك — الدكتور محمد كامل ليله : النظم السياسية — الدولة والحكومة — ١٩٦٩ — ص ٢٢٩ .

(٣) راجـــع : Jean-Jacques Rousseau, Contrat social, III, I.
« Supposons que l'Etat soit composé de 10000 citoyens; chaque membre de l'Etat n'a, pour sa part, que la dix-millième partie de l'autorité souveraine ».

(٤) ويطلق على هذه السيادة بالفرنسية souveraineté populaire وتسمى

أيضاً شأنه شأن السيادة أو السلطة التي يوكلها الناخبون إلى نوابهم ، بمعنى أن يكون لكل مواطن جزء من التوكيل الذي يعطيه الناخبون لممثليهم.

ومن أهم نتائج نظرية سيادة الشعب إمكان السماح للأفراد بممارسة شئون الحكم بأنفسهم دون وساطة أحد . لذلك فإن هذه النظرية تتفق ونظام الديمقراطية المباشرة ، وكذلك شبه المباشرة التي تمكن الأفراد من اتخاذ بعض القرارات المتصلة بشؤون الحكم بأنفسهم عن طريق الاستفتاء أو الاعتراض أو الاقتراح أو عزل رجال السلطة أو غيرها من الطرق التي لا تزال ممكنة التطبيق رغم زيادة عدد السكان في الدولة الحديثة .

وتؤدي نظرية سيادة الشعب كذلك إلى خضوع النائب لإرادة ناخبيه باعتباره ممثلاً لهم ،[1] والتزامه باتباع تعليماتهم ، وإلا جاز عزله كما يعزل الموكل وكيله إذا لم ترق له تصرفاته في شؤونه . وارتباط النائب بإرادة الناخب يجعل لهذا الأخير رقابة مستمرة على من فوضه في ممارسة نصيبه من السيادة .

ومن النتائج المترتبة على النظرية أيضاً وجوب الأخذ بنظام الاقتراع

= كذلك souveraineté fractionnée ولعل هذا الاصطلاح أكثر دلالة على المعنى المقصود . راجع في ذلك :

M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Thémis, 1973, P. 71.

(١) ويقول أنصار نظرية سيادة الشعب: إن فكرة تمثيل النائب للأمة كلها التي تدعى بها نظرية سيادة الأمة تنطوي على نوع من مجافاة الواقع . هذا الواقع الذي يؤكد أن النائب إنما يمثل ناخبيه الفعليين الذين اختاروه ورضوا به وفضلوه على غيره من المرشحين لتمثيلهم في البرلمان والمساهمة عنهم في حكم الدولة . أما ناخبوا الأمة باستثناء الدائرة التي انتخبت النائب فإنهم لم يختاروا هذا النائب وغالباً ما يجهلونه . وتجد هذه الفكرة مصدرها في ادعاء أن الناخبين باختيارهم لاحد النواب إنما يقومون بأداء وظيفة لصالح الأمة وليس بممارسة حق لهم .

العام. فلكل مواطن حق الانتخاب ليتمكن من المشاركة في اختيار حكامه تعبيراً عن نصيبه من السيادة. فالانتخاب حق لأنه وسيلة التعبير عن حق كل مواطن في جزء من السيادة أو سلطة الحكم. فلا يجوز حرمان صاحبه منه.

ويعتبر القانون في منطق هذه النظرية مجرد تعبير عن إرادة الأغلبية في لحظة من اللحظات. وليس له من القداسة ما يجعله فوق النقد، أو من الحماية ما يمنعه من التعديل في أي وقت.

وقد شجع منطق نظرية سيادة الشعب وواقعيتها وطابعها الديمقراطي حديثاً على زيادة الاتجاه إليها وتطبيق نتائجها أو بعضها في كثير من الدول. وذلك بعد أن أهملت لفترة غير وجيزة نتيجة لسيطرة نظرية سيادة الأمة التي ذاعت شهرتها لارتباطها بالثورة الفرنسية وما أتت به من مبادىء متصلة بالحريات العامة وحقوق الإنسان. غير أن الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية أصبحت تلعب الآن دوراً كبيراً في عملية الانتخاب وتقوم بتجميع المواطنين حول اتجاهات وافكار معينة فتقلل من أثر التمثيل المجزأ القائم على أساس السيادة المجزأة لصالح الاتجاه الجماعي.

وأياً ما كان الأمر فإن واقعية النظرية وطابعها الديمقراطي لا يعنيان أنها منزهة عن المآخذ والعيوب. إذ أنها بإخضاعها النائب لإرادة ممثليه وإلزامه المطلق باتباع تعليماتهم تجعل النائب مجرد ناقل عن ناخبيه، بصرف النظر عما يتمتع به من علم أو حكمة. وما قد يتصف به ناخبوه من جهل أو تهور أو تفضيل لمصالحهم الإقليمية على المصالح العامة للدولة. فلا يستفاد مما لدى النائب من صلاحية للمساهمة في تولي شئون الحكم يمكن أن تعالج أثر عدم صلاحية ناخبيه. كما أن الأخذ بنظام الاقتراع العام الذي تستلزمه نظرية سيادة الشعب — رغم مظهره البراق في أعين الجماهير — لا يؤدي دائماً إلى نتائج طيبة لصالح هذه الجماهير نفسها، خاصة في المجتمعات المتخلفة التي ترتفع فيها نسبة الأمية وينخفض بها مستوى الوعي العام.

ثالثاً : السيادة في الإسلام :

قبل أن نحاول بيان موقف الشريعة الإسلامية من فكرة السيادة في الدولة نود أن نؤكد أن الإسلام دين كامل شامل نظم الله به للناس حياتهم الدنيا فرادى ، وجماعات ، باعتباره آخر الرسالات السماوية إلى الأرض. فلم يكتف الإسلام بتنظيم حياة الفرد من جوانبها المختلفة ، وإنما عالج أمر الدولة الإسلامية وبين دعائم الحكم فيها وأهم المبادىء العامة التي تحكم العلاقة بين الحاكم والمحكوم في ظلها [1] ، تاركاً التفصيلات للناس

---

(١) يقول الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي إن « الإسلام قد جاء – في شؤون الحكم – بمبادىء عامة تصلح للتطبيق في مختلف الأزمنة والأمكنة » ويضيف أنه من المبادىء الأساسية ، أي ذات الصبغة الدستورية في الإسلام مبدأ نفي الحرج ، الذي يعبر عنه بالآيتين (وما جعل عليكم في الدين من حرج) (يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر) وهذان النصان – كما يقول فضيلة الشيخ المراغي يجب أن تبقى سيطرتهما تامة على جميع التشريع الإسلامي ، فإذا وجدنا أن العمل بالنصوص الخاصة بمسألة من المسائل من شأنه أن يؤدي إلى الوقوع في الحرج كان واجباً ألا تطبق النصوص الخاصة على تلك المسألة وإنما يطبق ذلك النص العام الموجب لنفي الحرج » .
راجع للدكتور متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام – ١٩٧٤ – ص ١٩٥ .
ونحن نرجو أن يكون المقصود بالحرج الذي يسمح بعدم تطبيق النصوص هو حالة الضرورة التي يشق معها التقيد بالنص ، وذلك حتى لا يدعي الحرج بالحق وبغير الحق كوسيلة لاستبعاد النصوص الشرعية . خاصة وأن المقصود برفع الحرج والتيسير هو أن الاسلام قد راعى فعلاً في الأحكام التي وضعها رفع الحرج. وفي تفسير (وما جعل عليكم في الدين من حرج) يقول ابن كثير (المجلد الثالث – ص ٢٣٦ طبعة ١٩٦٩) « أي ما كلفكم ما لا تطيقون وما ألزمكم بشيء يشق عليكم الا جعل لكم فرجاً ومخرجاً . فالصلاة التي هي أكبر أركان الاسلام بعد الشهادتين تجب في الحضر أربعاً وفي السفر تقصر إلى اثنتين » ... وفي تفسير قوله تعالى (يريد الله بكم اليسر) يقول الأستاذ سيد قطب – رحمه الله – « وهذه =

يعالجونها وفق ظروفهم [1] . فبعد هجرة الرسول عليه الصلاة والسلام إلى المدينة المنورة نشأت الدولة الإسلامية كحقيقة واقعة ، بإقليمها المستقل ، وشعبها المسلم ، وحاكمها الرسول الأمين الذي حكم بين الناس بما أتاه من ربه . وقد بارك الله تعالى هذه الدولة بأمتها وحكومتها فقال سبحانه « كنتم خير أمة أخرجت للناس » . [2] وقال (وكذلك جعلناكم أمة وسطاً ....) [3] وقال لرسوله الكريم مؤكداً ولايته في حكم المسلمين (إنا

= هي القاعدة الكبرى في تكاليف هذه العقيدة كلها ، فهي ميسرة لا عسر فيها ، وهي توحي للقلب الذي يتذوقها بالسهولة واليسر في أخذ الحياة كلها ،وتطبع نفس المسلم بطابع خاص من السماحة التي لا تكلف فيها ولا تعقيد ، سماحة تؤدي معها كل التكاليف وكل الفرائض وكل نشاط الحياة الجادة وكأنما هي مسيل الماء الجاري » راجع في ظلال القرآن — ١٩٧١ — الجزء الأول — ص ٢٤٥ و ٢٤٦ .

(١) فالإسلام دين ودولة . وهذا هو الاتجاه السائد بين المسلمين . ولم يقل بأن الإسلام دين فقط غير قلة نادرة من الفقهاء . ولعل أول من قال بذلك هو الشيخ علي عبد الرزاق في كتابه « الإسلام وأصول الحكم » الذي ألفه عام ١٩٢٥ . وتبعه في هذا الاتجاه الأستاذ خالد محمد خالد في كتابه « من هنا نبدأ » .
ويقول أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي إن مسألة البحث فيما إذا كان الاسلام ديناً ودولة لم توضع وضعها الصحيح ، ولو وضعت المسألة وضعها الصحيح لقضى ذلك على كثير مما كان بين الفريقين المختلفين من أوجه الخلاف : بل ولربما قضى على كل وجه للخلاف . أما الوضع الصحيح للمسألة فكان يجب أن يكون هو البحث فيما إذا كان الإسلام قد جاء بمبادىء عامة لنظام الحكم في الدولة ؟ ولو أن المسألة وضعت هذا الوضع لما كان ثمة موضع للخلاف لأنه لا يمكن أن يكون ثمة خلاف في أن القرآن جاء بمبادىء الشورى والحرية والمساواة والعدالة وغيرها مما يتعلق بنظام الحكم » أنظر في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ١٠٤ و ١٠٥ .

(٢) الآية رقم ١١٠ من سورة آل عمران .

(٣) الآية رقم ١٤٣ من سورة البقرة .

أنزلنا إليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله) [1]. ويقول رسول الله ﷺ لأمته « لا يحل لثلاثة بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم » . [2]

وليس من الحكمة التسرع في انتحال أسماء الأنظمة السياسية من الغرب أو من الشرق ونسبتها إلى الإسلام أو نسبة الإسلام إليها . [3] إذ تؤدي العجلة في الحكم أحياناً إلى الاساءة إلى الشريعة الإسلامية وإقحامها فيما لا يليق بها أو ادعاء تأييدها لبعض الأمور وهي منها براء . وكثيراً ما يحدث ذلك – مع الأسف – بحسن نية وبدافع الإعلاء من شأن الشريعة الغراء ، وتأكيد شمولها لكل شيء ونظام ، وصلاحيتها لكل زمان ومكان . [4] .

---

(١) الآية رقم ١٠٥ من سورة النساء .

(٢) رواه أحمد عن عبد الله بن عمرو رضي الله عنه . راجع : نيل الأوطار – شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار – للإمام محمد بن علي بن محمد الشوكاني . الجزء الثامن ص ٢٨٨ .

(٣) راجع الدكتور أحمد كمال أبو المجد : نظرات حول الفقه الدستوري في الإسلام ص ٣٥ وما بعدها ، حيث يؤكد المؤلف أن « الاسلام نظام متكامل ترتبط فيه العقيدة والشريعة .. ومن الخطأ تجاهل هذه الوحدة ، ومحاولة عزل قطاع محدود من قطاعات التشريع الإسلامي ودراسته بروح غريبة عن الإسلام أو قياسه ومحاكمته إلى نظريات وأصول مستمدة من فلسفة غريبة عن فلسفته أو مرتبطة بعقيدة معارضة لعقيدته » .

(٤) ويقول الدكتور عبد الحميد متولي إنه « مما يتعارض مع مبادىء الشريعة التي تعد من خصائصها المرونة ومسايرة مصالح الناس المتطورة أن يعمد بعض الفقهاء إلى وضع أحكام ثابتة جامدة في غير ميدان المعتقدات والعبادات وخارج ميدان المبادىء العامة التي جاء بها القرآن في الشؤون الدستورية . ان مثل هذا الاتجاه يؤدي إلى تجميد أحكام الشريعة الإسلامية » . المرجع السابق – ص ٢١١ . ويضيف في مكان آخر : « فالإسلام إنما جاء في ميدان الشؤون الحكم بمبادىء عامة تسمح عموميتها ومرونتها بالتطبيق في صور وأساليب مختلفة ، بما تقتضيه ظروف الزمان والمكان » . نفس المرجع – ص ٢٣٩ .

ومع ذلك فليس هناك ما يمنع من التفكير والتأمل في الدين والدنيا ، بل إن من واجب المسلمين أن يبحثوا دائماً عن رأي دينهم فيما يستحدث من أمور دنياهم ليتخذوا على ضوء ذلك موقفاً منها، وحتى لا يصبح الدين بعيداً عن الحياة العصرية أو مهجوراً من أهل هذا الزمان والأزمنة المقبلة . فلا شك في أن الإسلام دين قيم حنيف ،أكمله الله تعالى ورضيه لعباده ديناً ونظاماً أودعه من المبادىء والأحكام ما من شأنه إصلاح شؤون العباد الدنيوية والأخروية إلى أن تقوم الساعة ويرث سبحانه الأرض ومن عليها .

لذلك فإنه من المصلحة أن نبحث — ولكن بحذر — موقف الإسلام من فكرة السيادة أو السلطة في الدولة، لنعلم من هو صاحب هذه السلطة ، وهل يستمدها الحاكم من الله جل شأنه على نحو يماثل ما قيل به في نظرية الحق الإلهي المباشر أو غير المباشر ، أم أنه يستمدها من المسلمين وكيف يتم ذلك، وما هي حدوده ونتائجه .

وقد اختلف الفقهاء المحدثون [1] في فكرة السيادة أو السلطة في الدول الإسلامية وظهرت لهم في ذلك اتجاهات متعددة . فثم اتجاه يقول إن السيادة لله تعالى وحده، وآخر يؤكد مبدأ سيادة الامة الذي ذاع سيطه في الديمقراطيات الغربية الحديثة ، وثالث يرى إن السيادة في الإسلام مزدوجة ترجع إلى كل من الله والأمة . ونحن نرى أن السيادة أو سلطة الحكم في الدولة هي للإنسان الذي كرمه الله سبحانه وشاء أن يجعله المخلوق الوحيد ذا الإرادة

---

(١) أما الفقهاء القدامى وكذلك بعض كبار فقهاء العصر الحديث أمثال الشيخ محمد عبده فلم يعرضوا لبحث فكرة صاحب السيادة في الدولة الإسلامية ، لأن مسألة البحث فيمن هو صاحب السيادة في الدولة هي موضوع نظرية فرنسية لم تكن قد عرفت بعد في عصر كبار الأئمة ولا فيما تلاه من عصور علماء المسلمين المجتهدين القدامى . أنظر الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ١٧٠ — ١٧١ .

وحرية الاختيار في الأرض . ونعرض فيما يلي بإيجاز لكل من هذه الاتجاهات

- السيادة لله
- السيادة للامة
- السيادة المزدوجة
- السيادة للإنسان

١ - السيادة لله :

رأى بعض الفقهاء أن السيادة لله وحده ، [١] وأن إرادة الامة التي تظهر في اجماع مجتهديها - في حدود أحكام الله العامة - تعبر كذلك عن ارادته المقدسة فالسيادة تتمثل في إرادة الله العليا سواء ظهرت هذه الإرادة في صورة نصوص محددة واضحة ، قطعية الثبوت والدلالة [٢] ، أم جاءت

---

(١) راجع : الدكتور محمد سلام مدكور : مناهج الاجتهاد في الإسلام - طبعة ١٩٧٤ ص ٤٦٣ حيث يقول المؤلف : « إن الحاكمية لله وحده وليس لأحد أن يأمر وينهى من غير أن يكون له سلطان من الله ، وأن التشريع لله ويستمده المجتهدون مما جاء به الرسول من كتاب وسنة » .. ويقول الإمام الأكبر الشيخ محمود شلتوت: إن « السيادة لله وحده ، لأنه الخالق المالك ، وهي في كل شعب للشعب نفسه بعد الله الذي استخلفه في وطنه » - راجع من توجيهات الإسلام - ١٩٦٦ - ص ٥٦٧ . ومن القائلين بنظرية السيادة لله أيضاً فقهاء الشيعة الإمامية . انظر في ذلك : آية الله الخميني : الحكومة الإسلامية ص ٤٢ . وبناء على تعليمات الزعيم الديني آية الله الخميني نص دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية صراحة على أن الحاكمية (السيادة) المطلقة لله . وهو الذي منح الانسان حق الحاكمية على مصيره الاجتماعي .

(٢) النصوص قطعية الثبوت والدلالة هي آيات القرآن البينات التي لا تحتمل تفسيرات=

في شكل قواعد كلية تترك للناس قدراً مـــن التقدير والاختيار عن طريق الاجتهاد الذي يجب أن تستند القواعد الناشئة عنه إلى أصول الشريعة ومبادئها ولا تخالفها .

أما من يمارسون تنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية فهم كافة أفراد المجتمع وحيث أنهم لا يستطيعون أن يكونوا جميعاً حكاماً فقد أوجب الشارع الحكيم تولي بعضهم شؤون الحكم كفرض كفائي يقع على الأمة . ويتم ذلك عن طريق الإنابة . فيكون الخليفة أو الحاكم في ممارسة السلطة وكيلاً عن الأمة[1]

= متعددة ، والأحاديث صحيحة السند واضحة المعنى . ويقول الدكتور عبد الحميد متولي إن « أكثر نصوص الأحكام في القرآن والسنة ليست قطعية الدلالة على المراد بها بل هي ظنية الدلالة » . راجع مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ١٩٩ .

ونحن نعتقد أن أغلب نصوص الأحكام قطعية الدلالة بدليل قوله تعالى في سورة آل عمران (الآية رقم ٧) (هو الذي أنزل عليك الكتاب منه آيات محكمات هن أم الكتاب ، وأخر متشابهات) ..

ومعنى محكمات أي بينات واضحات الدلالة لا التباس فيها على أحد . وهن أم الكتاب أي « أنهن أصل الكتاب الذي فيه عماد الدين والفرائض والحدود وسائر ما بالخلق إليه حاجة » . راجع في ذلك : تفسير ابن كثير — الجزء الأول — ص ٣٤٤ وما بعدها ، تفسير المنار — الجزء الثالث — ص ١٦٣ وما بعدها ، تفسير الطبري — الجزء السادس ، ص ١٦٩ وما بعدها ، الدكتور صبحي صالح : مباحث في علوم القرآن ص ٢٠٩ .

(١) راجع في تفصيل ذلك :
الدكتور فؤاد النادي : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون في الفقه الإسلامي — ١٩٧٤ ، ص ٥٠ وما بعدها . ويشير إلى بحث الأستاذ محمود فياض : النظام الإسلامي أسمى النظم — مجلة رسالة الاسلام — السنة الرابعة — ١٩٥٢ ص ٣٢٤ وفيه يقول إن الله سبحانه وتعالى هو صاحب السيادة الكاملة والسلطة المطلقة=

وممثلاً للجماعة وليس ممثلاً لله تعالى أو مفوضاً [1] منه كما كان يزعم أصحاب نظرية الحق الإلهي المباشر [2] .

٢ ــ السيادة للأمة :

وقال فريق ثان من الفقهاء إن السيادة في الدولة الإسلامية مصدرها الأمة [3] . وأن الخليفة أو الحاكم إنما يستمد سلطته من الأمة ممثلة في صفوة

= وهو القائل في كتابه العزيز (إن الحكم إلا لله ، أمر ألا تعبدوا إلا إياه) (الآية رقم ٤٠ من سورة يوسف) . وراجع في نفس الاتجاه : محمد أسد : منهاج الحكم في الإسلام ــ ص ٨٠ .

(١) يرى العلامة الدكتور عبد الرزاق السنهوري أن السيادة لله وحده ، غير أنه يفوضها إلى الأمة كلها وليس للحاكم . راجع رسالته المقدمة إلى جامعة ليون عام ١٩٢٦ بعنوان : الخلافة le califat ص١٨ .

(٢) أنظر رسالة الدكتور عبد الحكيم حسن العيلي : الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام ــ ١٩٧٤ ــ ص ٢١٥ . ويرى التفرقة بين السيادة وسلطة الحكم ، « فالسيادة بيد الله وحده ، أما سلطة الحكم فهي مفوضة إلى الأمة تمارسها في حدود السيادة» ولاشك أن المؤلف يقصد بسلطة الحكم سلطة تنفيذ أحكام الله غير أن التفرقة بين السيادة وسلطة الحكم هي في الحقيقة كالتفرقة بين المترادفين .

(٣) ينتقد بعض فقهاء القانون الدستوري هذا الرأي بشدة ويقول « انه لعجيب حقاً أن نجد بعض علمائنا ومفكرينا يحاولون أن يدخلوا تحت راية الاسلام نظرية غريبة عليه ، في الوقت الذي نجد فيه بعض كبار علماء الفقه الدستوري في الغرب يهاجمون تلك النظرية ، ويرون أن تلك الظروف التاريخية التي أدت إلى استنباطها قد أصبحت في ذمة التاريخ ، أي أنه لم يعد بنا حاجة اليها في عصرنا هذا . وذلك فضلاً عن أنها تعد ــ على عكس ما يعتقده الكثيرون ــ خطراً على الحريات » راجع في ذلك : الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ــ ١٩٧٤ ــ ص ١٥٤ ــ ومبادىء نظام الحكم في الاسلام ــ ١٩٧٤ ــ ص١٧٧ وما بعدها . ويقول المؤلف (ص١٩٣) أنه « إذا أريد اثارة هذه المشكلة =

أبنائها وهم أهل الحل والعقد. فهي التي توليه الحكم وتوجهه وتراقبه وتسائله، بل وتعزله إذا وجد من الاسباب ما يسوغ ذلك. وأضافوا إن الشريعة الإسلامية قد سبقت الدساتير الوضعية في الاعتراف بأن الأمة هي مصدر السلطات، وأن سلطان الخليفة غير مستمد من الله تعالى، وإنما تنعقد ولايته ببيعة الأمة عن طريق أهل الحل والعقد. فالخليفة هو بمنزلة النائب أو الوكيل عن الأمة، والنائب أو الوكيل يستمد سلطته من الأصيل أو الموكل. وذلك مع تقيد كل من الحاكم والمحكوم بأحكام الشريعة الإسلامية وقواعدها [1].

وجدير بالذكر أن القائلين بنظرية سيادة الأمة من فقهاء الشريعة الإسلامية لم يقصـــدوا في حقيقة الأمر تأييد نظرية سيادة الأمة المعروفة على وجه التخصيص أو الانتصار لها ولنتائجها في مقابلة نظرية سيادة الشعب التي تختلف عنها من حيث المضمون والنتائج. وإنما كان استعمالهم لكلمتي الأمة

= فليكن لها الطابع أو المغزى السلبي الذي عرفت به نظرية السيادة لدى نشأتها .. فنقول: إن الدولة في الاسلام — لا سيادة فيها على الأمة لفرد أو لطائفة أو لطبقة».

(1) من هؤلاء الفقهاء نذكر:
الأستاذ عبد الوهاب خلاف: السياسة الشرعية — ١٩٣١ — ص ٥٨.
الشيخ محمد بخيت المطيعي: حقيقة الإسلام وأصول الحكم — ١٩٢٥ ص ٣٠.
الأستاذ محمد يوسف موسى: نظام الحكم في الإسلام، ١٩٦٢، ص ٧٦ وما بعدهـــا.
الدكتور عثمان خليل: الديموقراطية الإسلامية — ١٩٥٨ — ص ٢٨ وما بعدها.
والدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية ١٩٦٩ — ص ٢١٨، حيث يقول المؤلف إن السيادة في الدولة الإسلامية تستند إلى ارادة الأمة التي تعمل في نطاق الشريعة الغراء. الدكتور فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري — ١٩٦٥ — ص ١٣٥.

والشعب في الواقع للدلالة على نفس المعنى . وذلك في معرض بحثهم عما إذا كانت السيادة في الدولة الإسلامية هي لله سبحانه ، أم أنها للأمة أو الشعب كمترادفين لنفس المفهوم . [(1)] وقد يرجع ذلك إلى عدم تخصص فقهاء الشريعة الغراء في دراسات القانون الدستوري الحديث وما تنطوي عليه نظرياته على وجه الدقة من مدلولات وما يفرق بينها من تباينات .

٣ ـ السيادة المزدوجة :

ونادى آخرون بفكرة ازدواج السيادة . فالسيادة لله في مجال النصوص القطعية الواضحة في الكتاب والسنة ، ولجماعة المسلمين في حالة عدم وجود النص أو وجود النص الغامض الذي يقبل التأويل [(2)] .

---

(١) والواقع أن كلمتي الأمة والشعب هما كلمتان متميزتان في الفقه الدستوري ، رغم استعمال أغلب الناس لهما كمترادفين يحملان نفس المعنى . فالأمة هي جماعة من الناس تشترك في عدة عوامل تقرب بين أعضائها كاللغة والدين والتاريخ والحضارة والعادات والتقاليد ، سواء أعاش أفراد هذه الأمة معاً على رقعة من الأرض واحدة أم فرقتهم الظروف وشتتهم في أماكن متعددة كأمة الأرمن وأمة الأكراد ، وسواء أكانت لهم حكومة واحدة تحكمهم أم خضعوا لحكومات متعددة كالأمة العربية . أما الشعب فهو أحد العناصر الثلاثة المكونة للدولة وهي الشعب والإقليم والحكومة . وهذا الشعب الذي يعيش في إقليم محدد ويخضع لحكومة معينة قد يمثل أمة واحدة متجانسة كالأمة الفرنسية مثلاً ، وقد يضم أمماً متعددة كما هو الشأن في الشعب السوفيتي . أما الفرق بين سيادة الأمة وسيادة الشعب كنظريتين فيتضح مما عرضنا له في المتن .

(٢) يقول الدكتور محمد ضياء الدين الريس في كتابه : النظريات السياسية الإسلامية ، طبعة عام ١٩٦٩ ، ص ٣٤٣ إن الأمة والشريعة معاً هما صاحبا السيادة في الدولة الإسلامية . ويقول العالم الباكستاني أبو الأعلى المودودي : إن نظام الحكم الإسلامي هو نظام ثيوقراطي ـ ديمقراطي theo-democracy لأنه يخول =

فسيادة الله تتمثل فيما أنزل من أحكام قاطعة واضحة . إذ لما كانت العبودية لله وحده كما أكد سبحانه في كتابه الكريم ، [1] فإن سلطة التشريع تكون له تعالى كما ورد في عديد من آياته البينات . [2] وفي ذلك يختلف النظام الإسلامي عن النظم الديمقراطية الحديثة التي تجعل للشعب جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية .

أما سيادة المسلمين فمقيدة ومحدودة في إطار سيادة الله المتمثلة فيما أنزل من أحكام . فللأمة معالجة المسائل التشريعية التي لم يرد فيها نص قاطع ، وذلك عن طريق مجتهديها الذين يستنبطون الأحكام التي تتوافق مع قواعد الشريعة [3] . كما تتمثل هذه السيادة في حق المسلمين في اختيار حكامهم ومراقبتهم وعزلهم إذا تحقق سبب يوجب ذلك . وفي قيام المسلمين بتنفيذ

= المسلمين سيادة شعبية مقيدة تحت سلطة الله القاهرة . راجع نظرية الإسلام وهديه -- الكتاب الأول : نظرية الإسلام السياسية — ص ٣٢ وما بعدها .

(١) من هذه الآيات :
(ذلكم الله ربكم لا إله إلا هو خالق كل شيء فاعبدوه وهو على كل شيء وكيل) الآية رقم ١٠٢ من سورة الأنعام . (وما أمروا إلا ليعبدوا الله مخلصين له الدين) .... الآية الخامسة من سورة البينة .

(٢) من هذه الآيات :
(ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون) الآية رقم ٤٥ من سورة المائدة .
(ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الفاسقون) الآيـــة رقم ٤٧ من سورة المائـــدة .
(إن الحكم إلا لله أمر ألا تعبدوا إلا إياه) الآية رقم ٤٠ من سورة يوسف .
(يقولون هل لنا من الأمر من شيء قل إن الأمر كله لله) الآية ، رقم ١٥٤ من سورة آل عمران .

(٣) ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم « ما رآه المسلمون حسناً فهو عند الله حسن » ويقول « لا تجتمع أمتي على ضلالة » ويقول « يد الله مع الجماعة » .

أحكام الله يعتبرون نواباً عنه تعالى وهو الحاكم الأعلى القائل في كتابه العزيز (وعد الله الذين آمنوا منكم وعملوا الصالحات ليستخلفنهم في الأرض كما استخلف الذين من قبلهم) . [1] ولكل فرد من أفراد الأمة نصيبه من الخلافة العامة . ولكن الأفراد يفوضون خلافاتهم العمومية إلى أحدهم للقيام بمهام الحكم لتعذر قيامهم جميعاً بذلك ، [2] وفي هذه الخصوصية يقترب هذا الرأي من نظرية سيادة الشعب في الأنظمة المعاصرة .

٤ ــ السيادة للانسان :

ومن استعراض مختلف الاتجاهات التي أيدها الفقهاء وعرضنا لها نستطيع أن نؤكد أن كل الآراء التي قيلت في بيان مصدر السلطة أو السيادة في الشريعة الإسلامية لم تختلف في جوهرها في كثير أو قليل وإن تباينت مظاهرها . فالكل متفق على ضرورة التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية وعدم الخروج عليها . [3] والكل مجمع على أن الخليفة أو الحاكم يستمد سلطته من

---

(١) الآية رقم ٥٥ من سورة النور .

(٢) أبو الأعلى المودودي : نظرية الإسلام السياسية ــ ص ٤٤ وما بعدها .
وينتقد كثير من الفقهاء القول بأن كل مسلم يعد خليفة لله في الأرض ، لأن الخلافة لا تكون إلا في حق الغائب . وقد رفض أبو بكر الصديق رضي الله عنه أيام خلافته بشدة أن يقال له خليفة الله . أما فكرة الاستخلاف التي وردت في بعض آيات القرآن كقوله تعالى في سورة ص (يا داود إنا جعلناك خليفة في الأرض فاحكم بين الناس بالحق ...) (الآية رقم ٢٦) المقصود منها قيام الإنسان بتطبيق أحكام من استخلفه في الأرض وهو الله سبحانه وتعالى . راجع في ذلك : الشاطبي : الموافقات في أصول الشريعة ــ الجزء الثاني ــ ص ٢٣١ وما بعدها . والدكتور فؤاد النادي : مبدأ المشروعية ــ ١٩٧٤ ــ ص ٥٧ وما بعدها .

(٣) يرى الدكتور عبد الحميد متولي أنه يجب التفرقة في أحكام الشريعة الإسلامية بين ما يعد تشريعاً عاماً وما يعد تشريعاً وقتياً . ويقصد بالتشريع العام التشريع

المسلمين باعتباره ممثلاً لهم ، لا لله تعالى . (1)

= الأبدي الملزم لجميع المسلمين في كل زمان ومكان . ويعد تشريعاً عاماً ما صدر من أقوال الرسول وأفعاله بصفته رسولاً وكان مقصوداً به التشريع فيما تدل على ذلك الدلائل والقرائن ، مثل تحليل شيء أو تحريمه والأمر بفعل شيء أو النهي عنه . أما التشريع الزمني أو الوقتي فيشمل ما صدر عن الرسول باعتبار ما له من الإمامة ، والرياسة العامة لجماعة المسلمين لأنه بني على المصلحة القائمة في عصره ؛ وما صدر من الرسول بصفته قاضياً ، وفي الأحوال التي دلت فيها القرينة القاطعة على أنه تشريع راعى فيه حال البيئة الخاصة بزمن التشريع . والتشريع الدستوري أو المتصل بنظام الحكم هو تشريع مراعى فيه حال البيئة الخاصة بزمن التشريع ، لذلك فعندما يراد وضع تشريع في هذا العصر مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية فإننا لا نلزم شرعاً بأن نأخذ من سنة الأحكام إلا ما يعد منها تشريعاً عاماً .. وسنة الأحكام في الشؤون الدستورية — كطريقة الشورى . والأحوال التي كان يرجع الرسول فيها إلى الشورى ، والشروط التي كان ينطلب توافرها فيمن يستشيرهم .. الخ — لا تعد — كقاعدة عامة — تشريعاً عاماً .

ويؤكد الدكتور عبد الحميد متولي أن هذه التفرقة بين ما يعد من السنة تشريعاً عاماً وما يعد تشريعاً زمنياً إلى جانب فتح باب الاجتهاد ، تعدان الدعامتين الأساسيتين من الدعائم التي يقوم عليها بناء النهوض بالفقه الإسلامي وقابليته للتطور ومسايرته لمصالح الناس وملاءمته لمختلف ظروف الزمان والمكان . راجع : الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٤ — ص ٣٧ وما بعدها .

ورغم عدم الشك في وجود بعض التشريعات الوقتية في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام ، فإننا نخشى من القول بأن سنة الأحكام في الشئون الدستورية لا تعد — كقاعدة عامة — تشريعاً عاماً ، وبالتالي فهي ليست ملزمة . لأن هذا القول قد يؤدي إلى إهدار كثير من القواعد التي لا نراها وقتية . ولا نشك في أهميتها مثل قاعدة اشتراط العلم والتقوى في أهل الحل والعقد . وقاعدة أن طالب الولاية لا يولى على نحو ما سنبين فيما بعد .

(1) لم يخالف في ذلك غير الشيعة الذين يرون أن سلطة الخليفة أو الإمام كما يطلقون عليه عادة هي مستمدة من الله سبحانه وتعالى . على ما سوف نرى عند حديثنا عن الشيعة . =

ويرجع سر اختلاف الفقهاء في إسناد السيادة إلى الله تعالى أو إلى الأمة الإسلامية أو اليهما معاً إلى فكرة التزام المسلمين بتنفيذ أحكام الشريعة الإسلامية . فبالنظر إلى أن الله تعالى هو مصدرها ومنزلها رأى البعض أن السيادة له وحده ، وباعتبار أن الأمة تقوم بتنفيذ هذه الأحكام — وتمشياً مع الاتجاهات الحديثة في أنظمة الحكم الديمقراطية — قيل إن الأمة هي صاحبة السيادة في حدود أحكام الله . وعلى أساس الاعتبارين معاً ظهرت فكرة السيادة المزدوجة .

وقد رأينا أن نطلق على الفكرة الإسلامية عن السيادة — كما تبدو لنا — تسمية سيادة الإنسان بعداً بها عن التسميات ذات المضمون والنتائج المعروفة كسيادة الأمة ، وسيادة الشعب ، ولعدم إثارة الشك أو اللبس حول مضمون ونتائج فكرة الإسلام عن السيادة كما نراها . خاصة وقد اختلط الأمر على البعض فعلاً نتيجة استخدام بعض فقهاء الشريعة الإسلامية لتعبير سيادة الأمة أو سيادة الشعب دون قصد القول بتأييد الإسلام الكامل لأي من النظريتين أو الاعتراف بكافة النتائج المترتبة عليها .

إن السيادة أو سلطة الحكم في الدولة الإسلامية — في رأينا — هي للإنسان وحده . لأنه هو الذي يختار بإرادته الحرة اعتناق الدين الإسلامي ، وهو صاحب السلطة أو السيادة في هذا الاختيار . فإذا اختارت الجماعة الإسلام ديناً ورضيت بالله رباً وبالنبي رسولاً ، فإنها تكون قد قيدت نفسها بأحكام الشريعة الإسلامية ، وتصبح هذه الأحكام ملزمة للناس ما داموا قد اختاروا طريق الإيمان . (وما كان لمؤمن ولا مؤمنة إذا قضي الله ورسوله أمراً أن يكون لهم الخيرة من أمرهم . .) [1] ولا يكون للجماعة بعد ذلك

= وإن كان ثم تفرقة بين الإمام والخليفة . فالإمام « يعني صاحب الحق الشرعي ، بينما يشير لفظ الخليفة إلى صاحب السلطة الفعلية » .

راجع في ذلك الشيخ محمد حسن آل ياسين : الإمامة ١٩٧٨ ص ١٩ .

(١) الآية رقم ٣٦ من سورة الأحزاب .

ممثلة في علمائها ومجتهديها — غير الاجتهاد في حدود ما لم يرد فيه نص قطعي ثابت وحتى هذا الاجتهاد في حد ذاته يعتبر تنفيذاً لأمر رسول الله ﷺ في حالة عدم وجود الحكم الظاهر في الكتاب أو السنة . [1] ومن أهم مجالات الاجتهاد المتروكة للناس تلك المتصلة بالمسائل الفنية والعلوم الدنيوية التي قال الرسول عليه السلام للناس بشأنها « أنتم اعلم بشؤون دنياكم » [2] . والله لم يجبر الناس على اتباع أحكام دينه أو حتى على الإيمان به سبحانه ، [3] ولم يرسل محمداً عليه السلام بالقرآن إلا مبشراً ونذيراً . (وما على الرسول إلا البلاغ المبين) [4] ويقول تعالى . (فمن شاء فليؤمن ومن شاء فليكفر) . [5] وفي

(١) روى علي بن أبي طالب كرم الله وجهه : « قلت يا رسول الله ، الأمر ينزل بنا لم ينزل فيه قرآن ، ولم تمض فيه منك سنة ، قال أجمعوا له العالمين ، أو قال العابدين ، من المؤمنين فاجعلوه شورى بينكم ، ولا تقضوا فيه برأي واحد » .

(٢) ورد هذا الحديث بمناسبة تأبير النخيل بنقل حبوب اللقاح من ذكورها إلى إناثها . فقد روى مسلم أن رسول الله صلى الله عليه وسلم مر بقوم يؤبرون النخل فقال لهم « لو لم تفعلوا لصلح » فتركوه فلم يثمر إلا شيصاً ، ثم مر بهم بعد ذلك فسألهم « ما لنخلكم » ؟ فلما علم منهم ما كان من أمر ثمره قال لهم « أنتم أعلم بشؤون دنياكم » . راجع : صحيح مسلم — بشرح النووي — الجزء الخامس عشر — ص ١١٦ .

(٣) ويقول سبحانه وتعالى (ولو شاء ربك لآمن من في الأرض كلهم جميعاً ، أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين) الآية رقم ٩٩ من سورة يونس . ويقول جل شأنه (لا اكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي) الآية رقم ٢٥٦ من سورة البقرة . والاسلام بمعنى الايمان بالله ورسوله واتباع أحكام دينه هو أمر اختياري ، للانسان أن يقبله أو يرفضه . وذلك على خلاف الاسلام بمعنى الانقياد الفطري أو الخلقي أو الجبري الذي لا خيار للانسان فيه والذي يقول الله تعالى فيه (أفغير دين الله يبغون وله أسلم من في السماوات والأرض طوعاً وكرهاً واليه ترجعون) الآية رقم ٨٣ من سورة آل عمران .

(٤) الآية رقم ١٨ من سورة العنكبوت .

(٥) الآية رقم ٢٩ من سورة الكهف .

ذلك إشارة لما خلق للإنسان من إرادة حرة لا يحد منها غير إمكانيات الإنسان المحدودة وقضاء الله وقدره . وقد بين الله في رسالته الإسلامية للإنسان عاقبة اختياره سواء في حالة الإيمان والطاعة ، أم في حالة الكفر والعصيان . فالناس مخيرون بين الإيمان بالله وتطبيق شريعته بإرادتهم ، وبين الكفر به أو عدم اتباع شريعته بمشيئتهم أيضاً . وهم في الآخرة مسؤولون أمام ربهم عن أعمالهم ، متحملون نتيجة اختيارهم . وللناس قدر لا يمكن إنكاره من السلطة والحرية في تنظيم شؤونهم في الحياة الدنيا . ومن أجل ذلك قال رجل مؤمن من آل فرعون يكتم إيمانه (يا قوم لكم الملك اليوم ظاهرين في الأرض فمن ينصرنا من بأس الله ان جاءنا ......) [1] ويؤجل الله سبحانه وتعالى قضاءه في الناس في أغلب شؤونهم وما يختلفون فيه إلى يوم القيامة ، فيقول سبحانه (... ولو لا كلمة سبقت من ربك لقضي بينهم [2] ....) ويقول جل شأنه (ولو يؤاخذ الله الناس بما كسبوا ما ترك على ظهرها من دابة ولكن يؤخرهم إلى أجل مسمى فإذا جاء أجلهم فإن الله كان بعباده بصيراً) . [3] .

والإنسان عندما يقرر اختيار الإسلام ديناً ، فانه يلزم نفسه باتباع أحكامه . وحيث أن هذا الاختيار يتم بإرادته وهو صاحب القول الفصل فيه ، فانه يكون هو صاحب السيادة الذي ارتضي لنفسه الاسلام ديناً ودستوراً . وإذا كانت السيادة للإنسان على هذا النحو ، فان ذلك لا يتعارض مع كون السلطة العليا في الكون كله بيد الله وحده ، وهو القائل في كتابه

---

(١) الآية رقم ٢٩ من سورة غافر .

(٢) الآية رقم ٤٥ من سورة فصلت . وراجع كذلك الآية رقم ١٤ والآية رقم ٢١ من سورة الشورى .

(٣) الآية رقم ٤٥ من سورة فاطر .

العزيز « إن الأمر كله لله »[1] ، و « لله الأمر من قبل ومن بعد » .[2] وذلك لأن سيادة الإنسان انما تقررت بإرادة الله الذي استخلفه في الأرض وترك له فيها زمام أمره في حدود ما شاء إلى يوم الحساب . وحرية الاختيار أو الإرادة أو سلطة اتخاذ القرار مع تحمل عواقبه هي الامانة التي حملها الله للإنسان بعد قبوله لها رغم صعوبتها وثقل عبئها ، والتي قال فيها عز شأنه « انا عرضنا الامانة على السماوات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن ومنها وحملها الإنسان انه كان ظلوماً جهولاً »[3] .

وإذا كانت السيادة في الشريعة الإسلامية هي للإنسان ، والإنسان يعيش مع غيره كمواطنين في دولة ، فان سيادة الدولة لا تكون في واقع الأمر غير مجموع ما لمواطنيها من سيادة . غير إن التشابه مع نظرية سيادة الشعب في ذلك لا يتجاوز هذا الحد ، حيث إن سيادة كل فرد وما يتمتع به من سلطة اختيار وإرادة حرة تسمح له باعتناق الاسلام أو عدم اعتناقه لا تخوله حقاً لازماً في المساهمة في شؤون حكم الدولة الإسلامية وتدبير شؤونها ، فالاسلام يجعل من ممـارسة شؤون الحكم أو ولاية أمر المسلمين واجبـاً يقوم به من هو أهل له منهم . ومن يرتضي الإسلام ديناً يقبل أحكامه بما فيها هذا الحكم ويخضع لها ، ويرضى بأن ينوب عنه في القيام بشؤون الحكم القادرون عليه ، وكل مسلم يمكن أن يكون منهم إذا استوفى شروط القيام بالولاية العامة على المسلمين .

وإذا اختلف المسلمون في شأن من شؤون الحكم — فيما لم يرد بشأنه حكم قاطع في الكتاب والسنة — ولم يتمكنوا من اتخاذ موقف موحد منه على

---

(١) الآية رقم ١٥٤ من سورة آل عمران .

(٢) الآية رقم ٣ من سورة الروم .

(٣) الآية رقم ٧٢ من سورة الأحزاب .

الرغم من المناقشة والشورى وتبادل الحجج والبراهين ، وجب ترجيح رأي أغلبيتهم والعمل به لأن احتمال الصواب فيه أكبر ،[1] ووجب على الأقلية الانصياع لذلك والرضا به تفادياً لنتائج الشقاق والتفرق ، وانصياعاً لأمر الله تعالى إذ يقول (واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا ...)[2] ورسوله ﷺ حين يقول « يد الله مع الجماعة »[3] .

والذين يتخذون القرارت ويجتهدون للكشف عن الأحكام الموافقة لدين الله هم أهل الولاية والشورى . والأغلبية المقصودة هي أغلبيتهم . وهم في ذلك يمثلون المسلمين وينوبون عنهم ، سواء أكانوا مختارين فعلاً بواسطة ذويهم وناخبيهم ، أم كانوا من كبار الفقهاء والعلماء الذين يمكن أن يكونوا نواباً عن الناس دون اختيار منهم ، فيشبهون في ذلك النواب القانونيين عن غير مكتملي الأهلية . والأهلية هنا هي أهلية الحكم . ولا غرابة في ذلك ولا ظلم ، لأن المسألة ليست مسألة اعتبارات شخصية أو ذاتية ، وانما هي مسألة علم وكفاءة وأهلية للمشاركة في شؤون الحكم ، كل من يدركها يكون صالحاً لهذه المشاركة وهذه الفكرة لها ما يشابهها في الدول الحديثة . حيث تسمح أغلب الدساتير لرئيس الدولة بتعيين عدد من النواب أعضاء في

---

(١) وفي ذلك تفترق أغلبية أهل الشورى لما لديهم من علم وتقوى عن أغلبية عامة الناس التي ليست دليلاً على الحق . فيقول الله تعالى (ولكن أكثرهم يجهلون) ، ويقول جل شأنه (وان تطع أكثر من في الأرض يضلوك عن سبيل الله ، إن يتبعـون إلا الظن وإن هم إلا يخرصون) . أنظر الآيتين ١١١ و ١١٦ من سورة الأنعـام .

الآيتين ١١١ و ١١٦ من سورة الأنعام .

(٢) الآية رقم ١٠٣ من سورة آل عمران .

(٣) يقول العلامة ابن رشد : إن الإجماع ينقسم قسمين : فمنه ما يجتمع فيه العلماء والعامة . ومنه ما يجتمع عليه العلماء دون العامة . غير أن العامة مجتمعة على أن ما اجتمع عليه العلماء من ذلك فهو الحق . راجع مقدمات ابن رشد ص ١٨ .

البرلمان بغير انتخاب ، يختارهم عادة من بين العلماء وكبار رجال الفكر في الدولة .[1]

ونظرة الاسلام إلى السيادة على نحو ما بينا – تختلف في بعض جوانبها عن نظريتي سيادة الامة وسيادة الشعب المعروفتين . وتتفق في بعضها الآخر . ونستطيع أن نوجز بيان ذلك في النقاط التالية :

أ – الاقتراع العام والمقيد :

إن ممارسة شؤون الحكم في الشريعة الإسلامية ليست حقاً للافراد ، وإنما هي واجب عليهم جميعاً ، أو بعبارة أدق هي فرض كفاية ، إذا قام به البعض فلا اثم على الجميع ، وإذا لم يقم به أحد أثموا جميعاً .[2] وقد نهى النبي ﷺ عن طلب الإمارة فقال « لا تسأل الامارة ، فإنك ، إن أعطيتها

---

(١) وقد كانت الثورة الفرنسية لا تربط فكرة التمثيل النيابي بفكرة الانتخاب وانما بفكرة سلطة التعبير عن ارادة الأمة . لذلك اعترفت للملك بصفة التمثيل على الرغم من عدم انتخابه ، في حين أنكرت على حكام المقاطعات هذه الصفة مع أنهم كانوا يختارون بالانتخاب .

(٢) يقول الدكتور محمد ضياء الدين في كتابه النظريات السياسية الإسلامية (طبعة ١٩٦٩ ص ٢٦٢) انه : « بينما ترمي الدساتير الحديثة والقوانين الوضعية إلى أن تجعل قاعدتها الرئيسية في وضع الأحكام فكرة الحقية أو الامتلاك . نرى الشريعة الاسلامية – ولا سيما وهي بصدد وضع أحكام لتنظيم نشاط الانسان السياسي أو تحديد صلة الفرد بالمجتمع – تهدف إلى أن تجعل قاعدتها الأولى فكرة الوجوبية والالتزام ، أكثر مما تجعل فكرة الحقية والاستحواذ ، فالانسان في عرف الشرع لا ينظر اليه أولاً – على أنه صاحب حق ، ولكن ينظر اليه على أنه متحمل مسؤولية ، أو ملزم بأداء واجب . ولذا فان الكلمة التي تطلق عليه ، باعتباره فرداً ذا صفة سياسية ، أي عضواً في مجتمع ، وهي المقابلة لكلمة مواطن التي تعارفنا عليها في العصر الحديث . هي عند علماء الشريعة الإسلامية كلمة مكلف » .

من غير مسألة أعنت عليها ، وان أعطيتها عن مسألة وكلت اليها » . وقال عندما سأله بعض المسلمين أن يأمرهم على بعض ماولاه الله « إنا والله لا نولي هذا العمل أحداً سأله ، أو أحداً حرص عليه » . [1] ويقول رب العالمين (تلك الدار الاخرة نجعلها للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً ، والعاقبة للمتقين) ، [2] وإذا [3] كانت ممارسة شؤون الحكم ليست حقاً للافراد ، وانما واجب عليهم أو بعبارة أخرى هي تكليف لا تشريف ، فإن الاقتراع العام ليس ضروري التطبيق في الشريعة الإسلامية ، بمعنى انه لا يلزم أخذ رأي كافة المواطنين العقلاء الشرفاء في كل شؤون الحكم ، بل يكتفى في كثير من الأحوال برأي أهل الشورى أو المعرفة أو الاختيار أو الحل والعقد . وليس في ذلك إخلال بمبدأ المساواة الذي أكدته الشريعة الإسلامية ، لأنها تعهد بالامر إلى أهله والقادرين عليه ، كما أنها لا تفاضل بين الناس إلا على أساس التقوى والعلم . والله تعالى يقول في كتابه العزيز (يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وانثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا ، إن أكرمكم عند الله أتقاكم) [4] . ويقول (هل يستوي الذين

---

(١) راجع ابن تيمية : المنتقى من أخبار المصطفى طبعة ١٩٧٤ ـ الجزء الثاني ص ٩٣١ .

(٢) الآية رقم ٨٣ من سورة القصص .

(٣) ونحن نرى أن قاعدة « طالب الولاية لا يولى » لم تكن مجرد تشريع وقتي خاص بزمن الرسول صلى الله عليه وسلم كما يرى أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي ، وانما هي قاعدة حكيمة عامة التطبيق ملزمة لنا اذا أمكن تطبيقها . وإذا كان تطبيق هذه القاعدة لم يعد من الأمور السهلة في عصرنا الحديث ، فان ذلك لا يقلل من أهميتها وفائدتها التي تقتضي منا البحث في كيفية تطبيقها في ظروفنا الحاضرة . اذ لا شك ان أغلب طالبي الولاية أو الحكم لا تدفعهم إلى ذلك رغبة صادقة في خدمة أبناء وطنهم ورعاية شؤونهم رغم ما في ذلك من جهد ومشقة ، وانما تدفعهم اليه رغبة أكيدة في الوصول إلى السلطة أو الجاه أو الثراء .

(٤) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات .

يعلمون والذين لا يعلمون) .[1]

والشريعة الإسلامية تشابه في ذلك جزئياً نظرية سيادة الامة التي تجيز الاقتراع المقيد ، وتخالف نظرية سيادة الشعب التي تؤكد الاقتراع العام وتجعل المساهمة في شؤون الحكم حقاً لكل مواطن .

ب ـ الحكم المباشر والنيابي :

إن الإسلام لا يسمح لكافة المواطنين الأصحاء عقلاً وخلقاً بالمساهمة المباشرة في شؤون الحكم إلا في نطاق محدود . وهو لا يجعل الناس يشتركون في ممارسة مهام الحكم بنفس القدر والثقل وإنما ينزل الناس منازلهم ويعتد بصلاحيتهم لذلك . فهو يرجع أساساً إلى أهل العلم والمعرفة أو الشورى أو الحل والعقد للوصول إلى أحكام المسائل التي يراد البت فيها والقيام برعاية الشؤون العامة للمسلمين نيابة عنهم . فعندما سئل المصطفى صلوات الله وسلامة عليه عما قد ينزل بالمسلمين من أمور لم يرد فيها حكم قاطع واضح في الكتاب أو السنة قال عليه السلام « اجمعوا له العالمين ـ أو قال العابدين فاجعلوه شوري بينكم » .[2] والإسلام يميز العلماء عن غيرهم ويجعل لهم مكانه خاصة في ممارسة شؤون الحكم ، لأن العلماء بعلمهم يكونون أهلاً لإدراك الأحكام الصحيحة ، (هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون) ،[3] وهم بعلمهم أيضاً يتقون الله فيما يستنبطون من أحكام (إنما يخشى الله من عبادة العلماء) .[4]

وقد أجاز النبي ﷺ النيابة في ممارسة شؤون الحكم[5] . فعندما اراد

---

(١) الآية رقم ٩ من سورة الزمر .

(٢) ابن القيم : أعلام الموقعين ـ الجزء الأول ـ ص ٦٤ وما بعدها .

(٣) الآية رقم ٩ من سورة الزمر .

(٤) الآية رقم ٢٨ من سورة فاطر .

(٥) راجع : الدكتور فؤاد النادي ـ المرجع السابق ص ١٢٥ .

عليه السلام أن يرد إلى وفد هوازن سبيهم بناء على رجائهم، طلب من المسلمين الرأي، فلما وافق بعضهم على رد السبي قال لهم « إنا لا ندري من أذن منكم في ذلك ممن لم يأذن ، فارجعوا حتى يرفع الينا عرفاؤكم أمركم » .[1] فاتصلوا بعرفائهم أو ممثليهم واتفقوا على التنازل عن حقوقهم .

أما مساهمة عامة الناس من غير أهل الشورى في شؤون الحكم بطريقة مباشرة فلا تجوز إلا في حدود ضيقة تنحصر في المسائل التي لهم فيها حقوق مباشرة ولديهم بخصوصها قدر من الدراية ، وذلك كمسالة التنازل عن حقهم في السبي . إذ رغم أن حديث الرسول عليه السلام قد جعلهم يساهمون في البت في هذا الأمر بالنيابة ، عن طريق ممثليهم أو عرفائهم ، فليس في الحديث ما يمنع من المشاركة المباشرة في مثل هذه الأمور. لأن الرسول عليه الصلاة والسلام يقول فيه « إنا لا ندري من أذن منكم في ذلك ممن لم يأذن ... » وطلب منهم الرجوع إلى عرفائهم أو ممثليهم ليرفعوا أمرهم اليه بعد التحقيق من موافقة الناس . ومعنى ذلك انه لا بأس من الرجوع المباشر إلى الناس لمعرفة من أذن منهم ممن لم يأذن ، إذا توافرت الوسيلة لذلك .

وموقف الشريعة الإسلامية من مسألة الحكم النيابي أو المباشر ، وإجازته للنوعين معاً على نحو ما أوضحنا ، مع شدة حرصه على أخذ الرأي من أهله ، وإسناد الشؤون العامة إلى العالمين بها ، يفضل موقف كل من نظرية سيادة الأمة التي لا تسمح بغير النظام النيابي ، ونظرية سيادة الشعب التي تجعل الأفراد — بصرف النظر عن علمهم أو درايتهم بالمسائل العامة — متساوين في المساهمة المباشرة في شئون الحكم على الرغم من صعوبتها وأهميتها .

حـ — الإرادة التي يعبر عنها القانون :

أما مسألة القانون وهل يعد تعبيراً عن إرادة الامة أم عن إرادة الأغلبية

---

(١) راجع : صحيح البخاري — الجزء الخامس — طبعة الشعب — ص١٩٥ ومابعدها .

في لحظة التصويت ، فان موقف الإسلام في ذلك يختلف حسب طبيعة القانون وأما إذا كان متصلاً بالأحكام الشرعية أو بالمسائل الدنيوية أو الفنية . ففيما يتعلق بالقوانين المتصلة بالأحكام الشرعية التي أتت بها الشريعة الغراء فانها تعبر عن إرادة الله [1] سبحانه وتعالى [2] . أما القوانين التي

---

(١) ويقول الإمام الأكبر الشيخ محمود شلتوت إن « القواعد الكلية في الاسلام ... في الأمور السياسية والدستورية ، من صنع الخالق سبحانه وتعالى ، وانما يأتي دور العلماء في فهم النصوص والقواعد الكلية ، واستنباط أحكام الفروع والأحكام الجزئية للأمور الطارئة ، أي ان العلماء شراح للقواعد الكلية ومقننون في الفروع على هدى هذه القواعد » . راجع : من توجيهات الاسلام — ١٩٦٦ — ص ٥٥٠ . أما عن اتفاق علماء المسلمين في المسائل الاجتهادية فيقول الشيخ شلتوت « لا أكاد أعرف شيئاً اشتهر بين الناس انه أصل من أصول التشريع في الاسلام تناولته الآراء واختلفت فيه المذاهب من جميع جهاته كهذا الأصل الذي يسمونه الاجماع » . راجع : الاسلام عقيدة وشريعة — ١٩٦٦ — ص ٦٩ .

(٢) أما المسائل التي يختلف فيها فقهاء الشريعة وتتناقض أحكامهم الاجتهادية فيها أحياناً فانها تعبر عما يرون أنها ارادة الله سبحانه ، وهم معرضون في ذلك للخطأ والصواب والمجتهد « اذا اجتهد فأصاب فله أجران ، واذا اجتهد فأخطأ فله أجر واحد » ، كما يقول عمر بن الخطاب عن رسول الله صلى الله عليه وسلم (راجع : محمد يوسف الكاندهلوي : حياة الصحابة — الجزء الثاني — ١٩٦٩ — ص ١٢٣) . وتعترف الشريعة الإسلامية بمبدأ الترجيح بالأغلبية أو الأكثرية . وقد أوصى الرسول صلى الله عليه وسلم المسلمين عند الفتنة أو الاختلاف — أن يلزموا « الجماعة » أي الأغلبية . ومن العلماء من يرى تحقق الاجماع باتفاق أكثر المجتهدين حتى ولو خالف الأقل منهم ، ويعتبر علماء الأصول أن رأي الأكثرية حجة لأنه لا بد أن يكون مستنداً إلى دليل . ويقول الغزالي ان الكثرة أقوى مسلك من مسالك الترجيح . ويقول الماوردي بترجيح رأي الأكثرية إذا اختلف أهل المسجد في اختيار امامه . ويسمي أهل السنة أنفسهم تأييداً لمذهبهم « أهل السنة والجماعة » أي الكثرة . راجع في ذلك : الدكتور محمد ضياء الدين الريس : =

تتصل بمسائل دنيوية أو فنية فانها تعبر عن إرادة الأغلبية التي أقرتها نيابة عن الأمة ، ويمكن نقدها وتعديلها أو تغييرها لانها لا تعبر عن إرادة مقدسة ، وإنما عن إرادة بشرية قد تخطىء وقد تصيب .

وموقف الشريعة الإسلامية في ذلك يختلف عن موقف نظرية سيادة الأمة التي تجعل كل القوانين – رغم انها وضعية من صنع أغلبية البرلمان من حيث الواقع – تعبيراً عن إرادة الامة وهي لذلك تعد – في منطق هذه النظرية – صحيحة منزهة عن النقد أو التجريح . كما يختلف عن موقف نظرية سيادة الشعب التي ترى في كل القوانين تعبيراً عن إرادة الأغلبية التي وضعتها ، تلك الأغلبية التي يمكن أن تتغير في أي لحظة ، كما يختلف موقف الشريعة الغراء عن النظريتين في وجود عدد من القوانين الثابتة التي لا تقبل التغيير أو التعديل لأنها من صنع الله تعالى . وهذه القوانين هي تلك المتصلة بالأحكام الشرعية المنزلة ، وهي تشمل كل اساسيات الأمور في المجتمع ، وتتمثل في قواعد عامة لها من المرونة والسعة ما يجعلها صالحة لتلائم مختلف الظروف.

د – استقلال النواب عن ممثليهم :

أما فيما يتعلق باستقلال النائب عن ناخبيه أو خضوعه لهم ، فإن الشريعة الإسلامية تفرق كذلك بين مجالين : مجال المسائل الشرعية والعلمية ومجال المسائل الدنيوية المتصلة بحقوق الناخبين . ففي مجال المسائل الشرعية والعلمية يستقل النائب في اجتهاده وبحثه عن الحقائق دون أن يكون لغير ضميره وعلمه وفكره أية سلطة عليه . فليس من المعقول ولا من المصلحة القول بوجوب ترك النائب لفقهه وعلمه ، لاتباع تعليمات ناخبية وإن كانوا من

= النظريات السياسية الاسلامية – ١٩٦٩ – ص ٣٢٦ ، الدكتور محمد سلام مدكور : مناهج الاجتهاد في الاسلام – ١٩٧٤ – ص ٢٣١ ، ٢٣٢ .

الجاهلين . أما في مجال المسائل الدنيوية المتصلة اتصالاً مباشراً بحقوق ومصالح الناخبين فإن النائب يلتزم باتباع تعليمات من يمثله إذا اختلف معهم وأخفق في اقناعهم بما يراه . بل إن للمسلمين حق عزل ولي امرهم أو ممثلهم إذا حاد عن طريق الرشاد .

وفي ذلك أيضاً يختلف موقف الشريعة الإسلامية عن موقف نظرية سيادة الامة التي تجعل النائب مستقلاً غير خاضع لتعليمات أو توجيهات ناخبيه في مختلف المجالات ، غير معرض للعزل أو سحب الوكالة من جانبهم نظراً لاعتباره – في منطق هذه النظرية – ممثلاً للامة كلها ككيان متميز ، وليس لناخبي دائرته التي اختارته . كما يختلف على موقف نظرية سيادة الشعب التي تجعل النائب خاضعاً في جميع شؤون نيابته لناخبيه سواء من حيث توجيهه وإصدار التعليمات إليه ، أم إسقاطه وعزله من النيابة .

* * *

وإذا كانت السيادة أو سلطة الحكم هي للشعب على نحو ما أوضحنا في النظريات المختلفة ، فكيف يمارس الشعب سيادته أو سلطته في حكم نفسه ؟ .

* * *

الديمقراطية هي أن يتولى الشعب حكم نفسه ، سواء قام بذلك المواطنون مباشرة ودون وساطة من أحد ، أم باشر عنهم مهمة الحكم ممثلون يختارون من بينهم ، أم امتزجت هاتان الطريقتان فمارس النواب شؤون الحكم مع مشاركة المواطنين . ومعنى ذلك إن للديمقراطية ثلاث صور : هي الديمقراطية المباشرة ، والديمقراطية النيابية ، والديمقراطية شبه المباشرة . وبالاضافة إلى هذه الصور الثلاث توجد صورة رابعة من صور الديمقراطية لها خصوصيتها المميزة ، هي الديمقراطية الإسلامية . ونوجز فيما يلي الحديث عن كل منها على النحو التالي :

- الديمقراطية المباشرة .
- الديمقراطية النيابية .
- الديمقراطية شبه المباشرة .
- الديمقراطية الإسلامية .

أولاً : الديموقراطية المباشرة :

وفيها يمارس الشعب حكم نفسه بنفسه دون وساطة هيئة نيابية تمثله . وهذه هي الصورة المثلى للديمقراطية – على الأقل من الناحية النظرية [1] –

---

(١) وذلك لأن الذين مارسوا الديموقراطية أو الحكم فعلاً في المدن اليونانية القديمة كانوا قلة من سكانها ، وهم الأحرار فقط ، دون العبيد والأجانب الذين كانوا يمثلون الأغلبية من حيث عددهم . وكذلك كان الشأن في التجربة الرومانية . راجع في ذلك : روبرت ماكيفر : تكوين الدولة – ترجمة الدكتور حسن صعب – ١٩٦٦ – ص ٢٢١ وما بعدها . ويقول الدكتور محمد كامل ليلة عن هذا التطبيق =

إذ يقوم الشعب فيها بمناقشة شؤونه العامة والفصل فيها على النحو الذي يراه . وقد طبق هذا النظام في الماضي السحيق فعلاً في بعض البلاد كالمدن اليونانية والرومانية القديمة ، حيث كانت الجمعيات العمومية للشعب تمثل برلمانات مفتوحة تقوم باتخاذ القرارات الأساسية في حياة الدولة .

وقد أثبتت التجارب أنه يستحيل عملاً أن يقوم المواطنون بأداء كافة وظائف الدولة بأنفسهم ، بما يحقق الديمقراطية المباشرة كاملة . بل ولم يحدث ذلك حتى في المدن اليونانية والرومانية القديمة رغم صغر حجمها وقلة سكانها . فكانت أغلب الوظائف الإدارية والقضائية فيها يتولاها موظفون يختارهم الشعب ، واقتصر دور المواطنين على إقامة التشريعات والبت في الامور الجسام .

ومع تطور الدولة مع الزمن ، وزيادة عدد سكانها ، وتعقد مشاكلها واصطباغها بصبغة فنية ليس من السهل على غير المتخصصين فيها معالجتها أو تكريث الوقت الكافي لدراستها ، لم يعد باستطاعة هيئة الناخبين حتى أن تمارس السلطة التشريعية بأكلها ، [1] وأن تتخذ كافة القرارات الهامة . لذلك أفل نجم الديمقراطية المباشرة منذ قرون وكاد أن يختفي من الوجود ، ولم تعد له تطبيقات تذكر إلا في بعض الولايات الجبلية قليلة السكان في سويسرا ، حيث لا تزال تنعقد الجمعيات العامة للمواطنين كل عام ،

= القديم للديموقراطية المباشرة » ان هذا التطبيق كان صورياً ، لأن الديموقراطيات اليونانية القديمة كانت في الواقع أرستقراطيات ، نظراً لقيام نظام الرق ، وحرمان الرقيق من الحقوق السياسية ، مما يترتب عليه قلة عدد الأفراد المتمتعين بهذه الحقوق بالنسبة لعدد السكان » . راجع : النظم السياسية – ١٩٦٩ – ص ٧٩٨ .

(١) راجع : **J. Barthélemy et P. Duez, Traité de droit constitutionnel, 1933, P. 84.**

لتشريع القوانين ، وتعيين بعض الموظفين ، واختيار ممثليها في الهيئات الفيدرالية [1] .

ثانياً : الديموقراطية النيابية أو غير المباشرة :

لم يجد الفكر الإنساني غير النظام النيابي القائم على الانتخاب بديلاً لنظام الديمقراطية المباشرة الذي أصبح صعب التطبيق إن لم يكن مستحيلاً في الدول الحديثة ، ويعتبر الانتخاب طريقة غير مباشرة لحكم الشعب . وقد قامت فكرة الانتخاب أو التمثيل السياسي في القانون العام أصلاً على أساس استلهام فكرة التمثيل القانوني المعروفة في القانون الخاص ، والتي بمقتضاها يوكل أحد الأشخاص غيره في التصرف باسمه في بعض الأمور ، فتعود آثار التصرفات التي يبرمها الوكيل إلى الموكل ما دامت في إطار التوكيل . غير أن نظرية التمثيل السياسي لم تلبث أن تميزت عن فكرة التمثيل القانوني وأخذت أحكاماً وأشكالاً متنوعة لتتناسب مع اعتبارات سياسية مختلفة . وتتجدد الانتخابات بصفة دورية حتى يتمكن الناخبون من فرض رقابتهم على ممثليهم وتأييدهم إن أحسنوا أو استبدال غيرهم بهم إن أساؤا وذلك حتى لا ينفصل الحكام عن المحكومين ، وتظل لهؤلاء الكلمة العليا في اختيار حكامهم وحكم بلادهم [2] .

---

(١) راجع : G. Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1969, P. 133.

وهذه الولايات أو المقاطعات هي : أنترولد ، كلاريس وابترل . وتجهز أعمال الجمعيات الشعبية في هذه الولايات بدقة بواسطة مجالس الولايات المنتخبة ، بحيث يقتصر عمل هذه الجمعيات على مجرد التصديق على ما تقترحه هـــذه المجالس أو رفضه .

(٢) راجع ديفرجيه ـــ المرجع السابق ـــ ص ٧١ .

ورغم أن دور الناخبين في الديمقراطية النيابية يقتصر رسمياً على اختيار الحكام ، فان للأغلبية الانتخابية دوراً لا يمكن انكاره في تحديد وتوجيه سياسة الدولة . فكثير من الاصلاحات الجوهرية والتعديلات التشريعية لم تحدث إلا بعد التعهد بها أمام البلاد وظهورها في البرامج الانتخابية التي رغب الناخبون في تحقيقها بموافقتهم على انتخاب أصحابها من المرشحين وتفضيلهم على منافسيهم . ويكون دور الناخبين واضحاً في حالة التجديد العام للبرلمان في أعقاب حله للاحتكام إلى الشعب — عن طريق الانتخاب — في النزاع القائم بينه وبين السلطة التنفيذية حول بعض المسائل . ويكون هذا الدور أكثر وضوحاً في حالة ظهور أغلبية جديدة في المجلس المنتخب . [1] وفضلاً عن ذلك فان دور الناخبين لا ينتهي عملاً بمجرد القيام بعملية التصويت ، إذ انهم يمارسون — في الدول الديمقراطية — نوعاً مستمراً من الضغط والرقابة على ممثليهم عن طريق الصحافة والتجمعات واللقاءات طوال مدة نيابتهم[2] .

ويرى بعض الفقهاء أن تأثير هيئة الناخبين على النواب الذين تنتخبهم يساهم بطريقة أو بأخرى في إدخال قبس من الديمقراطية المباشرة إلى جو النظام النيابي. لذلك قيل إن نظام التفويض الآمر **Mandat impératif** من الناخبين للنواب كان وسيلة لا بأس بها لتصحيح نظام التمثيل النيابي والاقتراب به بقدر الامكان من نظام الديمقراطية المباشرة . ولذلك كان الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو من أكبر المدافعين عن نظام التفويض الأمر ، لأنه من حيث نتائجه يمكن أن يشابه التدخل المباشر لإرادة المواطنين[3] .

---

(١) راجع : **M. Hanriou, Précis de droit constitutionnel, 1929, P. 550 ets.**

(٢) راجع : **G. Burdeau, Traité de Science politique, 1970. t.v., P. 267.**

(٣) أنظر بوردو — المرجع السابق — ص ٢٦٢ .

وتحاول بعض الأنظمة الانتخابية ـ فضلاً عن ذلك ـ تطويع طريقة الانتخاب لتقريبها من الديمقراطية المباشرة . من ذلك نظام التمثيل النسبي [1] représentation proportionnelle الذي يؤدي إلى تخصيص عدد من المقاعد البرلمانية لكل حزب أو اتجاه سياسي يتناسب مع قوته العددية بصفة تقريبية ، فيصبح البرلمان مرآة صادقة للشعب على اختلاف اتجاهاته وما تقوم عليه هذه الاتجاهات من مصالح وأفكار ، وتكون إرادة كافة الناخبين أكثر فعالية وأكبر اثراً في سياسة الدولة .

ثالثاً : الديموقراطية شبه المباشرة :

وهي مزيج من الديمقراطتين النيابية المباشرة ، ففيها توجد هيئة نيابية منتخبة تمارس جانباً كبيراً من شؤون الحكم باسم الشعب ، كما يزاول الشعب بنفسه قسطاً معيناً من أمور السلطة في الدولة .

فقد لوحظ أن الشعب لا يزال يستطيع ـ رغم كثرته العددية في الدول الحديثة ـ المساهمة مباشرة في الحكم إلى جانب نوابه ، عن طريق وسائل متعددة أهمها : الاستفتاء referendum ، والاقتراح initiative [2] ، والاعتراض Veto ، والعزل أو الاقالة [3] recall . [4] وقد طبقت

---

(١) وهو يفترض الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة . راجع في ذلك : دكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري ـ الجزء الأول ـ ص ١٩٤ سنة ١٩٦٧ .

(٢) وغالباً ما يتعلق الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي بالعملية التشريعية . وهذه هي الطريقة المباشرة في سن القوانين . راجع في ذلك :
O.H. Phillips, Constitutional and administrative law, 4 ed. 1967, P. 14.

(٣) الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ـ ١٩٧٤ ـ ص ١٦٣ .

(٤) وحق العزل أو الاقالة يشمل : =

الديمقراطية النيابية أو غير المباشرة في بعض البلاد فعلاً ببعض هذه البقايا الممكنة من طرائق الديمقراطية المباشرة ، فنتج عن ذلك نوع جديد من الديمقراطية ، هو الديمقراطية شبه المباشرة . وفي هذا النظام يحتفظ الشعب بسلطة البت مباشرة في بعض الامور الهامة رغم وجود البرلمان ، بحيث يقوم نوع من التعاون في الحكم بين المواطنين وممثليهم . ونتحدث فيما يلي بايجاز عن كل من الطرق المشار اليها والتي يتم من خلالها مساهمة المواطنين المباشرة في الحكم .

١ – الاستفتاء الشعبي :

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض ، وهو موضوع هذا البحث وسندرسه تفصيلاً . وهو يسمح للمواطنين أنفسهم بالاحتفاظ بحق الفصل في بعض أمور الحكم وتجنب استحواذ نوابهم على كل السلطة السياسية . وفيه يتدخل المواطنون بعد إعداد موضوع الاستفتاء – أياً كان نوعه – بواسطة الحكومة أو البرلمان أو هيئة منتخبة خصيصاً أو عدد معين منهم ، ليقول كلمته في هذا الموضوع

= – حق عزل النائب أو الموظف المنتخب .

– حق عزل رئيس الجمهورية .

وإلى جانب الوسائل المذكورة للمساهمة المباشرة في الحكم يوجد حق الحل الشعبي ، ومعناه أن يسمح الدستور لعدد معين من المواطنين بالمطالبة بحل البرلمان ، فيعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي للفصل فيه بالموافقة أو الرفض . ويعتبر الحل الشعبي نوعاً من العزل الجماعي للنواب .

راجع في ذلك : الدكتور محمد كامل ليلة : النظم السياسية – ١٩٦٩ – ص ٨٠٩ . كما يوجد حق الغاء الأحكام القضائية المتعلقة بالمسائل الدستورية . وهو معترف به في بعض الولايات الأمريكية ، راجع في ذلك : دكتور السيد صبري : مبادىء القانون الدستوري – ١٩٤٩ – ص ١١٢ وما بعدها .

بالقبول أو الرفض . وقد يطلب إلى المواطنين في الاستفتاء الاختيار بين عدة بدائل ممكنة ، لا مجرد الموافقة أو الرفض بالنسبة لأمر واحد . ولا يصبح موضوع الاستفتاء ملزماً واجب النفاذ إلا بعد حصوله على موافقة أغلبية الأصوات . وذلك إذا كان الاستفتاء من النوع الملزم كما سيأتي البيان .

ويعتبر الاستفتاء الشعبي أهم طرق مساهمة الشعب المباشرة في الحكم . إذ أن كافة الطرق الأخرى تنتهي غالباً بالرجوع اليه . ففي الاقتراح الشعبي يحســـم الأمر عادة بعرض مشروع القانون بعد إعداده على الاستفتاء . وفي الاعتراض الشعبي يطرح القانون الذي اعترض عليه كذلك على الاستفتاء ، فإذا رفضته الأغلبية اعتبر كأن لم يكن . وفي نظام الإقالة أو العزل يتم الأمر إما بعرض المسؤول المطلوب إقالته على الاقتراع في استفتاء شعبي ، وإما بأن تجري انتخابات جديدة بين من يراد عزله ومنافسيه .

وسنعرضـــ موقف الشريعة الإسلامية من نظام الاستفتاء الشعبي في مختلف مواضع هذا البحث .

٢ – الاقتراح الشعبي :

الاقتراح الشعبي هو حق المواطنين في تقديم مشروعات القوانين التي يريدونها أو عناصرها الأساسية عن طريق عريضة توجه إلى الحكومة موقعة من عدد معين منهم . وقد يكون الاقتراح مصاغاً في صورة مشروع قانون متكامل معد للقبول والتطبيق ، وقد يأتي في صورة مجرد بيان أو توضيح للخطوط العريضة للقواعد أو التعديلات التشريعية المطلوبة . فإذا قبل البرلمان المشروع أو الاقتراح بعد صياغته أصبح قانوناً . أما إذا رفضه أو عدله فانه يعرض على الاستفتاء الشعبي . وقد يقرر الدستور عرض مشروع القانون على الشعب سواء وافق البرلمان عليه أم رفضه . كما قد يقرر عرضه على الاستفتاء الشعبي مباشرة دون عرضه على البرلمان ، فإذا وافق عليه الشعب أصبح قانوناً من صنع المواطنين وحدهم دون تدخل من جانب البرلمان . وإن كان

الغالب أن يرخص للبرلمان بتقديم مشروع قانون مقابل ، يعرض مع مشروع المواطنين على الاستفتاء الشعبي ، وهكذا ينتهي الإقتراح الشعبي عادة باستفتاء شعبي ، مما يبين مدى أهمية الاستفتاء بين غيره من وسائل الرجوع المباشر إلى الشعب كما سبق البيان . وغالباً ما تنتج عن الإقتراحات الشعبية تشريعات محافظة مقاومة للتجديد [١] .

ويجد الباحث تطبيقات مختلفة لنظام الإقتراح الشعبي بالنسبة لكل من التشريعات الدستورية والعادية في المقاطعات السويسرية ، وكذلك في الاتحاد السويسري نفسه فيما يتعلق بالمسائل الدستورية فقط ، وإن كانت القوانين العادية هي الأخرى يمكن تعديلها بنفس الطريقة ، بأن يأخذ الأمر — من باب التحايل — شكل تعديلات دستورية رغم تعلقه بقوانين عادية . [٢] .

وفي الولايات المتحدة الامريكية تسمح أربع عشرة ولاية للمواطنين باقتراح تعديل الدستور Constitutional initiative مباشرة . [٣] وذلك عن طريق عريضة موقعة من عدد من أصحاب حق الاقتراح يحدد إما بنسبة مئوية معينة قد تصل إلى ١٥٪ من مجموع أصوات المقترعين ، وإما بعدد محدد منها . وتتطلب بعض الولايات حداً أدنى من التوزيع الجغرافي لأصحاب هذه التوقيعات . ويتولى جمع التوقيعات عادة فرد أو جماعة من المهتمين بموضوع الإقتراح . ثم يعرض الإقتراح على التصويت الشعبي في الانتخابات التالية . ورغم إن الإقتراح الدستوري مستخدم في أقل من ربع الولايات الامريكية ، فانه يعتبر وسيلة هامة من وسائل الديمقراطية

---

(١) راجع ديفرجيه : المرجع السابق — ص ٣٣٥ .

(٢) راجع بوردو : القانون الدستوري — ص ١٣٤ .

(٣) وهذه الولايات هي :

Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Massachusetts, MichiganZ, Missouri, Nebraska, Nevada, North Dakota, Ohio, Oklahoma and Oregon.

المباشرة فيها ، لأنه يجعل اقتراح التعديل ممكناً رغم معارضة البرلمانات . غير أنه يؤخذ عليه إن التوقيعات المطلوبة له يمكن الحصول عليها بالنسبة لأي اقتراح إذا كان صاحب المصلحة فيه مستعد لدفع المقابل لموقعي العرائض المحترفين . وتأخذ كثير من الولايات الأمريكية بالاقتراح التشريعي statutory initiative أيضاً . وهذه الولايات هي تلك التي قبلت نظام الاقتراح الدستوري بالاضافة إلى ست ولات أخرى [١] .

وقد أخذت بنظام الاقتراح التشريعي كذلك بعض الولايات الاعضاء في المانيا الاتحادية ، وفي ايطاليا حيث يجب — طبقاً لنص المادة ٧١ من دستور عام ١٩٤٧ — أن يكون الاقتراح موقعاً من خمسين الف ناخب على الأقل ، وأن يقدم في صورة مشروع قانون مصاغ . وقد لاقى نظام الاقتراح الشعبي رواجاً كبيراً في الدول الأوربية بصفة عامة في الدساتير التي أعدت في فترة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية [٢] .

وتنص أغلب دساتير البلاد الشيوعية على حق الاقتراح الشعبي . من ذلك ما نصت عليه المادة ٤٨ من دستور الاتحاد السوفيتي لعام ١٩٧٧ من انه يشترك المواطنون « في مناقشة ووضع مشاريع القوانين والقرارات ذات الأهمية ... » ويعترف النظام اليوغوسلافي للمواطنين بحق الاقتراح ضمن إطار حق الإدارة الذاتية l'autogestion المعروف في هـــذا النظام . [٣]

---

(١) وهذه الولايات هي :
Alaska, Maine, Montana, South Dakota, Utah and Washington.
راجع في ذلك :
J.H. Ferguson & D.E. Mc Henry, the american system of government, 1969, P. 579 - 596.

(٢) راجع مطول بوردو في العلوم السياسية — الجزء الخامس. — ١٩٧٠ — ص ٢٥٨ .

(٣) راجع : Jovan Djordjevic, La Yougoslavie, Collection « Comment ils sont gouvernés », P. 392 et suiv.

ولكن حق الاقتراح الشعبي لا يطبق عملاً في البلاد الشيوعية إلا بالنسبة للمسائل المحلية ، قليلة الأهمية .

ولا شك في أهمية نظام الاقتراح الشعبي كوسيلة لاظهار رغبات الشعب التشريعية بطريقة مباشرة . بل إن بعض الفقهاء يصلون في بيان أهمية الاقتراح الشعبي إلى حد القول بأن مساهمة المواطنين في التشريع لا تكون كاملة أو تعتبر سلطة تشريع حقيقية إلا إذا تمتع الشعب بحق اقتراح القوانين . فلا يكفي حق التصويت في الاستفتاء على مشروعات القوانين التي تعدها الحكومة ، وانما يجب أن يستطيع الناخبون انفسهم اعداد مشروع القانون الذي يريدونه، ودفع البرلمان إذا لم يقتنع بمشروعهم إلى اعداد مشروع مقابل contre-projet والزام هيئة الناخبين في الدولة بالاختيار بين المشروعين .[1] وتعتبر القوانين الناشئة عن الاقتراح الشعبي قوانين ممتازة نظراً لمصدرها وحصولها على أغلبية أصوات المقترعين . لذلك لا تستطيع البرلمانات عادة إلغاءها أو تعديلها ، وإنما يرجع في ذلك أيضاً إلى المقترعين .

وليس في الشريعة الإسلامية ما يمنع من اتباع نظام الاقتراح الشعبي — كما هو معروف في الأنظمة الحديثة — بالنسبة لما لم يرد بشأنه حكم قاطع . بل إن الأمر بالمعروف — وهو واجب على كل مسلم — يقتضي من أهل الرأي من المسلمين اقتراح التشريعات النافعة المحققة لمصالح الناس ومقاصد الشريعة في غير مخالفة لأحكامها .

٣ — الاعتراض الشعبي :

هو حق المواطنين في إظهار عدم الرضا عن قانون أقره البرلمان ، بتقديم عريضة موقعة من عدد معين منهم في غضون مدة محددة يظل القانون خلالها

---

(١) راجع : موريس هوريو — المرجع السابق ص ٥٥١ .

غير نافذ [1] ، فيعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي . فإن وافقت عليه غالبية المقترعين استقر ونفذ كما لو لم يقدم اعتراض بشأنه ، وإن رفضته سقط واعتبر كأن لم يكن .

وهكذا ينتهي الاعتراض أيضاً باستفتاء شعبي ، مما يؤكد أهمية هذا الأخير بالنسبة لغيره من وسائل الاشتراك الشعبي المباشر في الحكم . ويعتبر الاعتراض وسيلة أقل فعالية للتدخل الشعبي في العمل التشريعي من الاستفتاء . إذ في حالة الاستفتاء الشعبي لا يعتبر النص الذي قبله البرلمان إلا مجرد مشروع لا يصير قانوناً إلا بقبوله بواسطة هيئة الناخبين التي تساهم بذلك بطريقة فعالة حاسمة في العملية التشريعية . أما في حالة الاعتراض فان الناخبين لا يملكون غير سلطة منع ، إذ يكون القانون قائماً كاملاً منذ موافقة البرلمان عليه ، لكنه يكون معلقاً غير نافذ خلال فترة الاعتراض ، حتى لا يثير تطبيقه مشكلة إعادة الأمور إلى ما كانت عليه إذا حدث ورفضه الشعب .

ومن الدساتير التي أخذت بنظام الاعتراض الشعبي الدستور الإيطالي الحالي الذي بدأ تطبيقه مع بداية عام ١٩٤٨ . فيمكن الغاء القانون الذي أقره البرلمان الغاء كلياً أو جزئياً إذا طلب ذلك نصف مليون ناخب أو خمسة مجالس محلية على الأقل ، ووافقت أغلبية المقترعين في الاستفتاء على ذلك ، بشرط أن يساهم في الاقتراع أغلبية الناخبين والا يتعلق القانون بميزانية الدولة أو بالقوانين المالية أو بمسألة العفو وتخفيف العقوبات [2] . ومن أمثلة الدساتير التي تجيز الاعتراض الشعبي على القوانين كذلك دستور جمهورية

---

(١) ليس هناك ما يمنع من النص على أن يكون القانون واجب النفاذ خلال فترة جواز الاعتراض عليه ، فاذا استعمل الناخبون حقهم في الاعتراض يوقف تنفيذه ويطرح أمره على الاستفتاء الشعبي . غير أن ذلك يثير مشكلة اعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل تنفيذ القانون اذا حدث ورفضه الشعب في الاستفتاء .

(٢) راجع : موريس ديفرجيه - المرجع السابق — ص ٢٨٩ .

المانيا الديمقراطية ، الذي نص على حق الاعتراض في الفقرة الثانية من المادة ٨٧ منه [١] .

وليس في الشريعة الإسلامية ما يتعارض مع تطبيق نظام الاعتراض الشعبي على القوانين الوضعية بصورته المعروفة الآن . بل انه يجب على كل قادر من المسلمين – في إطار فكرة النهي عن المنكر – أن يعترض على القوانين الوضعية التي يراها مخالفة لأحكام الشريعة الإسلامية أو ضارة بمصالح الناس وأن يطالب بتغييرها .

٤ – اقالة الحكام أو العزل :

يقصد بالاقالة أو العزل تجريد أصحاب الولاية العامة من الحكام أو النواب من صلاحيتهم القانونية بسحب ثقة الناخبين منهم قبل نهاية مدة ولايتهم . وذلك على أساس ان الحاكم أو النائب يعتبر وكيلاً عن المواطنين يجب عليه تنفيذ توجيهاتهم والاحتفاظ بثقتهم، فان أخل بالتوكيل جاز لهم عزله .

ويتم العزل الشعبي بإحدى طريقتين هما :

– إلزام المرشح كشرط لانتخابه بتوقيع خطاب استقالة بلا تاريخ ، حتى يمكن استخدامه عند اللزوم إذا حدث وحاد عن الطريق الذي يرتضيه الناخبون . ويتم ذلك غالباً عن طريق الحزب الذي يتبعه المرشح [٢] . وهذه

---

(١) راجع : الدكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ١٩٦٤ – ص ٤٠٥ .

(٢) راجع : ديفرجيه – المرجع السابق – ٧٣ . ويشير المؤلف إلى التوجيهات التي كان الناخبون قبل الثورة الفرنسية يسجلونها على نوابهم في دفاتر يطلق عليها دفاتر الشكوى cahiers de doléance ، وذلك ليلتزم بها نوابهم في المجلس المسمى Les Etats Généraux . وقد حرم دستور الثورة الفرنسية لعام=

الطريقة أقل أهمية من الثانية ويمكن التشكيك في مشروعيتها.

– أما الطريقة الأكثر أهمية فتتمثل في أن يطلب عدد معين من الناخبين [1] اقاله حاكم أو نائب معين بعريضة يوقعون عليها ، فيعرض أمره على الاقتراع العام ليقرر الناخبون عزله أو بقاءه . ويتم ذلك عادة عن طريق فتح باب الترشيح واجراء انتخابات جديدة يجوز لمن يراد عزله إعادة ترشيح نفسه فيها ، فإذا فاز في الانتخاب من جديد ألزم طالبوا إقالته بدفع نفقات الانتخاب [2] . وليس هناك ما يمنع من اختيار خلف من تقرر عزله عن طريق التعيين إذا كان هذا ما يقضي به القانون ، وفي هذه الحالة يتم العزل عن طريق الاستفتاء الشعبي . والعزل الشعبي نادر الحدوث عملاً ، وإن

= ١٧٩١ هذا النوع من الوكالة ، بحيث تعتبر باطلة كل استقالة مسبقة موقعة على بياض يفرضها الناخبون على النواب لتقديمها عند اللزوم . وقد نص الدستور اللبناني صراحة على عدم جواز ربط الوكالة النيابية للنائب بقيد أو بشرط من قبل ناخبيه . راجع في ذلك : عبده عويدات : النظم الدستورية – ١٩٦١ – ص ٨١ .

(١) تجعل بعض الدساتير اقتراح عزل رئيس الدولة من حق أعضاء البرلمان . فينص الدستور الأيسلندي على أن البرلمان يستطيع بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه أن يقرر اجراء استفتاء شعبي على عزل رئيس الجمهورية . فاذا وافقت غالبية الناخبين يعتزل الرئيس السلطة أما اذا لم توافق يحل البرلمان بقوة القانون . وتتصل هذه الطريقة باستفتاء التحكيم بين سلطات الدولة . راجع في ذلك : موريس ديفرجيه – المرجع السابق – ص ٢٩٦ .

وقد كان يأخذ بنفس الحكم دستور فايمر الألماني الصادر عام ١٩١٩ في المادة ٤٣ منه ، كما نص دستور النمسا لسنة ١٩٢٠ على نفس الحكم في الفقرة السادسة من المادة رقم ٦٠ منه . راجع في ذلك : دكتور طعيمة الجرف – نظرية الدولة – ١٩٧٣ – ص ٤٨٣ .

(٢) لذلك تشترط الدساتير عادة أن يودع أصحاب اقتراح العزل كفالة مالية معينة كضمان لسداد هذه النفقات . أنظر : دكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية – ١٩٧٤ – ص ١٦٣ ، ١٦٤ .

كان له بعض التطبيقات في سويسرا وبعض الدول الاشتراكية وجانب من البــلاد الافريقية وبعض الولايات الامريكية . ففي هذه الولايات يحق للناخبين خلال مدة معينة طلب عزل الموظف أو النائب عن طريق عريضة موقع عليها من عدد يتراوح بين ١٠٪ و ٣٥٪ من الناخبين . وعندئذ تجري انتخابات جديدة يستطيع الموظف أو النائب المطلوب عزله أن يرشح نفسه فيها مع غيره من المرشحين ولا يمكن عزل الموظف أو النائب إلا مرة واحدة خلال مدة نيابته . ويندر من حيث الواقع عزل الناخبين لنوابهم أو حكامهم . ومن تطبيقاته عزل حاكم ولاية أوريجون Oregon [١] عام ١٩٢١ [٢]. وقد حاولت ولايتي أريزونا Arizona وداكوتا الشمالية North Dakota تطبيق نظام العزل على القضاة الفيدراليين وأعضاء مجلس النواب والشيوخ ، رغم عدم وجود السند الدستوري لذلك . كما طلب من المرشحين أن يقروا مقدماً باستعدادهم لتحمل الاقتراع بعزلهم من مناصبهم وأن يتخلوا عنها إذا جاء التصويت لغير صالحهم . ولكن مثل هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح عملاً وعازها الجزاء فضلاً عن السند القانوني [٣] .

وفي البلاد الشيوعية يلزم النواب قانوناً بتقديم حسابات عن أعمالهم إلى ناخبيهم مع امكان عزلهم قبل نهاية مدتهم إذا اقتضى الأمر [٤] . فتنص المادة

---

(١) ديفرجيه – المرجع السابق – ص ٣٣٥ .

(٢) وتجيز بعض الدساتير عزل جميع أعضاء البرلمان عن طريق حله بموافقة الشعب على ذلك في استفتاء يعقد بناء على طلب عدد معين من الناخبين ، وهو ما أخذت به بعض الولايات السويسرية ، ونقله عنها دستور جمهورية ألمانيا الديموقراطية في الفقرة الثانية من المادة ٥٦ منه . أنظر دكتور طعيمة الجرف – المرجع السابق – ص ٤٨٣ .

(٣) راجع : فيرجسون – المرجع السابق – ٢٣٢ .

(٤) راجع Henri Chambre, L'union soviétique, collection « comment ils sont gouvernés », 2e éd. P. 122 et suiv.

١٠٥ من دستور الاتحاد السوفييتي لعام ١٩٧٧ على أنه « يمكن في أي وقت سحب النائب الذي لا يسوغ ثقة الناخبين. وذلك بقرار من أغلبية الناخبين وبالطرق المنصوص عليها قانوناً » . وتنص المادة ٤٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا على أن يمارس الشعب سلطات الدولة بواسطة هيئات منتخبة ، مراقبة منه ومسؤولية أمامه . [1] وطبقاً للمادتين ٣٨ و ٦١ من دستور الصين الشعبية يسأل النواب أمام ناخبيهم في نظام التمثيل الهرمي متعدد الدرجات المعروف في البلاد الشيوعية والذي يبدأ من الجمعيات المحلية في القاعدة لينتهي بالجمعية الشعبية القومية في القمة [2] . وفي يوغوسلافيا تنص المادة ١٧٠ من دستور سنة ١٩٦٣ على حق المواطنين في اقتراح عزل نوابهم [3] وفي بلغاريا يعترف دستور عام ١٩٧١ بمسئولية النواب أمام ناخبيهم [4] غير أن دور المواطن العادي في البلاد الشيوعية في هذا المجال ضعيف عملاً ، ويقتصر على عزل نواب الجمعيات المحلية التي تمثل قاعدة الهرم النيابي ، وهي جمعيات هزيلة الفعالية من حيث الواقع ، وأدوار انعقادها قصيرة جداً ، تصل إلى يوم واحد في بعض مقاطعات الاتحاد السوفيتي ، كما هو الشأن في مقاطعتي ساراتوف Saratov وأورينبرج Orenburg .

وتعترف الشريعة الإسلامية للمسلمين بحق الرقابة على حكامهم بصفة عامة ، ضماناً لاستقامتهم في رعاية شؤونهم والتزامهم بما أتت به الشريعة من

---

(١) عبده عويدات — النظم الدستورية — ١٩٦١ — ص ٨١ .

(٢) راجع : Tsien Tche-hao, La République populaire de Chine, 1970, P. 30 et suiv.

(٣) راجع : Djordjevic — المرجع السابق — ص ٣٩٢ وما بعدها .

(٤) راجع : Boris Spassov, La Bulgarie, Collection « Comment ils sont gouvernés », P. 85.

هنري شامبر — المرجع السابق — ص ١٢٢ .

قواعد وأحكام [1] . وقد وردت في كتاب الله العزيز آيات متعددة تحث المسلمين على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، مثل قوله تعالى (ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ، ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ، وأولئك هم المفلحون) [2] . ولعن الله الذين لا يتناهون عن المنكر فقال (لُعِنَ الذين كفروا من بني اسرائيل على لسان داود وعيسى بن مريم ، ذلك بما عصوا وكانوا يعتدون . كانوا لا يتناهون عن منكر فعلوه ، لبئس ما كانوا يفعلون) [3] . وكثرت أحاديث الرسول ﷺ في هذا المجال ، ومنها قوله عليه السلام : « من رأى منكم منكراً فليغيره بيده ، فإن لم يستطع فبلسانه ، فإن لم يستطع فبقلبه وذلك أضعف الأيمان» . وقوله ﷺ « ما أقر قوم المنكر بين أظهرهم إلا عمهم الله بعذاب محتضر » . وقوله : « لتأمرون بالمعروف ولتنهن عن المنكر أو ليسلطن الله عليكم شراركم ثم يدعو خياركم فلا يستجاب لهم » وقوله « أحب الجهاد إلى الله تعالى كلمة حق عند سلطان جائر [4] » وأكد الرسول عليه السلام مسئولية الحاكم في أحاديث كثيرة نذكر منها قوله« كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته ، الامام راع ومسؤول عن رعيته .... [5] .

---

(١) يقول الله عز وجل (واتقوا فتنة لا تصيبن الذين ظلموا منكم خاصة) الآية رقم ٢٥ من سورة الأنفال . ومعنى ذلك أن الأمة بأكملها قد تصاب بضرر جناه عليها حكامها أو بعض أبنائها . لذلك فمن حق كل مواطن بل من واجبه — في هذا المجال — أن يدفع الشر عن نفسه وعن غيره . راجع في ذلك : عباس محمود العقاد : الديموقراطية في الاسلام — الطبعة الثالثة — ص ٤٦ .

(٢) الآية رقم ١٠٤ من سورة آل عمران . وانظر كذلك الآيتين ١١٠ و ١١٤ من نفس السورة ، والآيتين ٦٧ و ٧١ من سورة التوبة والآية رقم ١٧ من سورة لقمان .

(٣) الآية رقم ٧٨ من سورة المائدة .

(٤) راجع في ذلك : ابن حزم : الفصل في الملل والأهواء والنحل — الجزء الرابع — ص ١٧١ وما بعدها .

(٥) رواه البخاري ومسلم .

وقد جرى العمل في عصر الخلفاء الراشدين على ممارسة الرقابة من جانب الرعية على الحكام الذين اعترفوا بحق الناس في ذلك ، بل وطالبوهم بممارسته . فهذا أبو بكر الصديق رضي الله عنه يخطب في الناس بعد توليه الخلافة فيقول « أيها الناس : اني قد وليت عليكم ولست بخيركم ، فإن أحسنت فأعينوني ، وإن أسأت فقوموني ...... أطيعوني مـا أطعت الله ورسوله ، فان عصيت فلا طاعة لي عليكم » . [1] وهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه يقول للناس « ألا إن رأيتم فيّ اعوجاجاً فقوموني » . فيرد عليه أحد المسلمين بقولة « والله لو رأينا فيك اعوجاجاً لقومناه بسيوفنا » . فيعقب عمر راضياً شاكراً بقوله « الحمد لله الذي أوجد في المسلمين من يقوم عمر بحد السيف » . [2] وعندما اعترض رجل من جلسائه على أحد المسلمين لقوله لعمر : «اتق الله» ، نهره عمر قائلاً « نعم ما قال ، لا خير فيكم إذا لم تقولوها ، ولا خير فينا إذا لم نسمعها » [3] . وقال رجل من المسلمين لأمير المؤمنين عمر وهو يخطب فوق المنبر «لا سمعاً ولا طاعة» واتهمه بأنه استأثر على المسلمين لأن ثوبه الذي كان يرتديه بدا أطول من الأثواب التي وزعت عليهم . فطلب أمير المؤمنين من ابنه عبد الله أن يوضح الأمر ويدفع التهمة عن أبيه . فقام عبد الله بن عمر وبين أنه هو الذي أعطى أباه من ثوبه ما أكمل به ما يلبس . وعندئذ قال الرجل راضياً « أما الآن فالسمـع والطاعة » [4] وكان عثمان بن عفان رضي الله عنه هو الآخر يطلب من الناس أن يردوه إلى الحق إذا حاد عنه . وقد واجه انتقادات شديدة من جانب المسلمين وظلت الانتقادات تتزايد ضده حتى قتله أحد الثائرين الساخطين على

---

(١) الدكتور عبد الحميد بخيت : عصر الخلفاء الراشدين ــ ص ٤٥ .
(٢) الدكتور سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ــ ص ٢٨١ وما بعدها .
(٣) أبو يوسف : الخراج ــ الطبعة الثالثة ــ ص ١٢ .
(٤) الغزالي : احياء علوم الدين ــ الجزء الثاني ــ ص ٣٢٧ .

أحوال خلافته . [1] وفي ظل الخلافتين الأموية والعباسية قام فقهاء المسلمين بدور كبير في تنبيه الخلفاء إلى اتباع الحق والعدل وحسن تطبيق أحكام الشريعة ، وتعرضوا نتيجة لذلك لألوان من التقتيل والتعذيب [2] .

ويكاد يتفق فقهاء المسلمين على وجوب عزل الحاكم الظالم والمستبد ، إلا في حالة الضرورة التي يترتب فيها على العزل فتنة أو ضرر كبير . فإذا وصل الظلم أو الاستبداد إلى حد الكفر وجب العزل ولو بالقوة والقتال[3] . فالحاكم « ينعزل بالكفر اجماعاً ، فيجب على كل مسلم القيام بذلك ، فمن قوي على ذلك فله الثواب ، ومن داهن فعليه الاثم ، ومن عجز وجبت عليه الهجرة من تلك الأرض » . [4]

---

(١) ابن سعد : الطبقات الكبرى – الجزء الثالث – ١٩٥٧ – ص ٦٦ وما بعدها . وقد حدث في عهد الخليفة الثالث أن طلب أهل الكوفة منه عزل الوالي « الوليد ابن عقبة » وهو أخوه لأمه ، فاستجاب لطلبهم وعزله . ثم قامت ثورة ضد خلفه « سعيد بن العاص » ومنع من دخول الكوفة عند عودته من المدينة . وثار أهل البصرة على واليهم « أبي موسى الأشعري » فعزله الخليفة أيضاً . وأخيراً انتقد بعض المسلمين الخليفة عثمان نفسه لميله إلى اسناد المناصب الكبرى لأقاربه من بني أمية وإغداق العطايا عليهم ، وطالبوه بأن يخلع نفسه من الخلافة ، ولكنه رفض قائلاً « لا أنزع قميصاً كسانيه الله تعالى ، مما زاد من حدة الثورة عليه حتى انتهت بقتله . وترتب على ذلك حدوث الفتنة المؤسفة التي غيرت مجرى التاريخ الاسلامي . راجع في ذلك : الدكتور محمد ضياء الدين الريس : النظريات السياسية – ص ٤٤ ، ٤٥ .

(٢) الغزالي : المرجع السابق – ص ٩٨ .

(٣) الدكتور محمد ضياء الدين الريس : النظريات السياسية الاسلامية – ص ٢٩٥ ، وما بعدها .

(٤) الجزء السادس عشر من فتح الباري لابن حجر – ص ٢٤١ . اشارة الشيخ عطية صقر : مجلة الوعي الاسلامي – السنة الرابعة عشرة – العدد ١٥٧ – ص ١٠٤ .

غير أنه يجب التريث والتدبر وتحري الدقة والحق قبل اتهام الحاكم والحكم عليه بأنه ظالم أو مستبد أو كافر ، نظراً لخطورة العواقب المترتبة على ذلك . كما يجب – في غير حالة الكفر البيّن – البدء بالدعوة إلى سبيل الله بالحكمة والموعظة الحسنة ، واتباع أساليب الاصلاح السلمية قبل اللجوء إلى القتال . فإذا فشلت المحاولات واتضح ألا مناص من استخدام القوة ضد الحاكم ، فيجب كذلك إلا يترتب على القتال فتنة أو ضرر أكبر . أما في حالة كفر الحاكم ، فان خطورة الأمر تكون قد بلغت ذروتها ، لوجود كافر على رأس الدولة الإسلامية ويتعين مقاومته واسقاطه بكل سبل القوة ووسائل القتال .

رابعاً : ديموقراطية الإسلام :

أما الصورة الرابعة من صورة الديمقراطية التي عرفها العالم ولم تلق بعد العناية الكافية من الدراسة والبحث في العصر الحديث ، فهي الديمقراطية الإسلامية. ونحن لا نريد أن نقحم الإسلام – بالحديث عن ديمقراطيته – فيما ليس منه أو أن نربطه بألفاظ أجنبية عنه ، وإنما نحاول أن نتجاوز المصطلحات والشكليات إلى الحقائق والجوهريات لنرى نوع الحكومة الإسلامية التي أقامها الخلفاء الراشدون من حيث مدى اشتراك المسلمين في حكم أنفسهم .[1]

---

(١) يرفض كثير من الكتاب تشبيه نظام الحكم الاسلامي بأي نظام من أنظمة الحكم الأخرى المعروفة أو وصفه بأية صفة من الصفات المعبرة عن هذه الأنظمة . فينفي الدكتور طه حسين أن يكون نظام الحكم الإسلامي نظاماً ثيوقراطياً ، ويؤكد أنه لم يكن كذلك ، نظام حكم مطلق ، ولا نظاماً ديموقراطياً على نحو ما عرف اليونان ، ولا نظاماً ملكياً أو جمهورياً ، أو قيصرياً مقيداً على نحو ما عرف =

إن نظام الحكم في الإسلام – كما طبقه الخلفاء الراشدون – يعتبر صورة رفيعة من صور الديمقراطية Democratie ، لأنه يقوم على أساس صادق من إرادة المسلمين . ولا ينال من ديمقراطيته التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية [1] ، لأن الديمقراطية هي حكم الشعب ، والشعب المسلم هو الذي

= الرومان ، وانما كان نظاماً عربياً خالصاً ، بين الاسلام له حدوده العامة من جهة ، وحاول المسلمون أن يملأوا ما بين هذه الحدود من جهة أخرى » . أنظر : دكتور طه حسين : الفتنة الكبرى – عثمان – ص ٢٢ وما بعدها . وينكر بعض الفقهاء أن يكون الاسلام قد وضع نظام حكم معين على الاطلاق فيقول الأستاذ علي عبد الرازق أنه « أن يكون الفقهاء أرادوا بالإمامة والخلافة ذلك الذي يريده علماء السياسة بالحكومة كان صحيحاً ما يقولون من « أن اقامة الشعائر الدينية وصلاح الرعية ، يتوقفان على الخلافة بمعنى الحكومة في أي صورة كانت الحكومة ، ومن أي نوع : مطلق أو مقيد فردية أو جمهورية استبدادية أو دستورية أو شورية ، ديموقراطية أو اشتراكية أو بلشفية » ... راجع : الأستاذ علي عبد الرازق : الاسلام وأصول الحكم – ١٩٢٥ .

(١) يرى الدكتور محمد ضياء الدين الريس (المرجع السابق ص ٣٣٥) أن أصح الآراء التي ذكرت في تكييف الحكومة الاسلامية يتلخص في القول بأنها حكومة نوموقراطية Nomocracy ، أي حكومة قانون . لأن « الشريعة هي الأساس الذي يقوم عليه النظام كما أنها هي غايته الجوهرية ، ولكن هذا الوصف أيضاً غير كاف ، لأن الشريعة هنا ليست نصوصاً جامدة ... وانما المجال لا يزال هناك فسيحاً للتفسير والتحديد ، والاضافة والتجديد ... » ونرى أن وصف نظام الحكم الاسلامي بأنه أقرب إلى نظام الحكومة النوموقراطية لا يعدو أن يكون اعترافاً بأن الدولة الاسلامية ليست استبدادية أو بوليسية ، وانما هي دولة قانونية تحترم سيادة القانون ، فتتقيد الحكومة فيها بقواعد قانونية موجودة من قبل ، ولا تستطيع اصدار قرارات فردية الا في الحدود التي تبينها هذه القواعد . غير أن الحكومة القانونية التي تحترم مبدأ سيادة القانون لا يلزم أن تكون حكومة ديموقراطية يحكم الشعب من خلالها نفسه . وانما قد تكون حكومة دكتاتورية أو حكماً مطلقاً ينفرد به أحد الأفراد أو بعضهم ولكنه يتقيد مع ذلك بقواعد القانون التي يضعها .

اعتنق الإسلام بإرادته ، فألزم نفسه بأحكامه كما سبق البيان . فليست حكومة الإسلام حكومة فرد أو حكومة مطلقة Autocratie لأن الخليفة يختار بواسطة الشعب عن طريق البيعة ، ويمكن للمسلمين عزله إذا حاد عن الطريق السوي ، كما انه يظل طوال مدة رئاسته للدولة مقيداً بأحكام الشريعة الإسلامية التي ارتضاها المسلمون ، ملتزماً بتطبيق مبدأ الشورى الذي أمر الله سبحانه به صراحة في كتابه العزيز . وليست الحكومة الإسلامية كذلك حكومة كهنة أو زعماء مقدسين Theocratie كحكومة البابوات في العصور الوسطى ، إذ لا كهنوت في الإسلام ، وحكام المسلمين لا يمثلون الله تعالى وانما الامة التي تختارهم ، ولا يستوحون قواعد القانون من الله سبحانه ، وانما ينفذون قواعد الشريعة التي ختم الله بها الرسالات السماوية وانهى بها دور الوحي وأنزل قوله تعالى (اليوم أكملت لكم دينكم واتممت

= أما الحكومة الاسلامية فانها حكومة قانونية ديموقراطية ، لأنها تتقيد بالقواعد المنبثقة عن الدين الذي اعتنقه مواطنوها ، كما أن هؤلاء المواطنين هم الذين يتولون اختيار حكامهم ومبايعتهم .

(١) يرى العلامة أبو الأعلى المودودي أن نظام الحكم في الاسلام ثيوقراطي غير أن الثيوقراطية التي جاء بها الاسلام تختلف عن الثيوقراطية الأوربية اختلافاً كلياً ، لأن الثيوقراطية الاسلامية لا تستبد بأمرها طبقة من السدنة أو المشايخ ، بل هي في أيدي المسلمين عامة ، وهم الذين يتولون أمرها والقيام بشئونها وفق ما ورد في كتاب الله وسنة رسوله . ويطلق على هذا النوع من الثيوقراطية : الثيوقراطية الديموقراطية Theo-democracy . راجع نظرية الاسلام السياسية — ص ٣٢ وما بعدها . ويقول الدكتور محمد كامل ليلة إن « النظام السياسي للحكم في الدولة الاسلامية نظام ديني ، اذ يرجع في مصدره إلى أحكام القرآن والسنة بصفة أساسية . ولكن هذا المصدر يتميز بالمرونة الكاملة التي تسمح بتشكيل نظام الحكم على النحو الذي يتلاءم مع ظروف الزمان والمكان مع الحفاظ دائماً على جوهر القواعد الكلية النابعة من المصدر المذكور » راجع : النظم السياسية — الدولة والحكومة — ١٩٦٩ — ص ٢١٧ .

عليكم نعمتي ورضيت لكم الإسلام ديناً) [١] .

والديمقراطية الإسلامية توكل أمر حكومة الدولة إلى الصالحين لتولي شؤون الحكم من المسلمين [٢] . وتقيم معيار الصلاحية على أساس من العلم والتقوى ، بحيث يتولى حكم الدولة الإسلامية أعلم رجالها وأتقاهم . ويجب أن يتوافر قدر كاف من كلتا الصفتين في كل عضو من أعضاء الحكومة لكي تستقيم شؤون الراعي والرعية . إذ بالعلم يستطيع الحاكم معرفة وجه الحق والصواب في معالجة مشاكل الحكم وأمور الرعية . والله تعالى يقول (هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون) . [٣] ويقول (فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لا تعلمون) . [٤] وبالتقوي وخشية الله يبذل الحاكم أقصى ما يملك من جهد مخلص في خدمة المواطنين وإقامة العدل بينهم ورعاية مصالحهم وتغليبها عند التعارض على مصالحه ونزواته . والتقوى هي معيار تفضيل الناس عند الله العزيز الحكيم القائل في كتابه المبين « إن أكرمكم عند الله أتقاكم » . [٥] ولا بد من توافر التقوى إلى جانب العلم في أعضاء الحكومة الإسلامية ، لأن العلم وحده لا يكفي [٦] ، بل إنه لا يكون علماً

---

(١) الآية رقم ٣ من سورة المائدة .

(٢) يرى الدكتور عبد الحميد متولي — بحق — أن الاسلام لا يقر لفرد أن يستأثر بجميع سلطات الحكم وحده . ويستدل على ذلك بأن القرآن الكريم لم يستعمل اصطلاح « ولي الأمر » بتاتاً ، وانما كان دائماً يذكر « أولي الأمر » بصيغة الجمع . وأولو الأمر هم الرؤساء والعلماء. راجع مبادىء نظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٤ — ص ٤٨ وما بعدها .

(٣) الآية رقم ٩ من سورة الزمر .

(٤) الآية رقم ٧ من سورة الأنبياء . راجع تفسير بن كثير — طبعة بيروت — الجزء الثالث ص ١٧٤ .

(٥) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات .

(٦) وفي ذلك يقول أحد الشعراء :

لو كان للعلم من دون التقى شرف   لكان خير خلق الله ابليس

حقيقياً كاملاً ، لأن العلم يهدي صاحبه إلى خالقه ويدعوه إلى تقواه فيقول سبحانه (إنما يخشى اللهَ من عباده العلماءُ) . (١)

وهكذا كان أمر خليفة المسلمين وأهل الشورى أو الحل والعقد زمن الخلافة الإسلامية الراشدة . كانوا هم أعلم الناس وأتقاهم لله . وكانوا يمارسون السلطة بدراية وحكمه ، وزهد وخشية . وكانوا يتقيدون بقواعد الشريعة التي ارتضاها الشعب لنفسه ديناً ودستوراً ، فينفذون أحكامها بفهم وعناية ولا يتخذون من القرارات ما يخالفها أو يتنافى مع مقاصدها .

وقد كان الصالحون لتولي شؤون الحكم في عصر الخلفاء الراشدن من صحابة رسول الله ﷺ ، وكانوا جميعاً معروفين بأشخاصهم . غير أن العلم والتقوى كمعيار للصلاحية لم يكوناوليسا حكراً أو وقفاً على فئة أو طبقة أو جماعة بعينها ، ولكنهما مشاع بين المسلمين . فكل من يقوى عليهما ويتحلى بهما يصلح للمساهمة في الولاية العامة . أما وسيلة تحديد الصالحين لممارسة السلطة ممن يتصفون بهاتين الصفتين في العصور اللاحقة فأمرها متروك للمسلمين يختارونها حسب ظروفهم المتغيرة وقد تكون هذه الوسيلة هي الانتخاب من بين الناس ، أو الاختيار بواسطة الهيئات العلمية والدينية ، أو التعيين من جانب ولي الأمر الصالح ... إلى غير ذلك من الوسائل الممكنة .

---

(١) الآية رقم ٢٨ من سورة فاطر .

والعالم الحقيقي يعرف ربه ويؤمن به . لأن آياته سبحانه ظاهرة في كل صغيرة وكبيرة من هذا الكون ، يسهل الكشف عنها والتأكد من وجودها لأي باحث مخلص عن الحقيقة في كافة مجالات العلم والمعرفة . أما العلماء الملحدون فليسوا علماء حقيقيين ، لأنهم اذا كانوا قد علموا بعض الأمور في مجال تخصصاتهم فانهم قد جهلوا ما هو أكثر منها بياناً ويقيناً ، وهو ما يتصل بشواهد وجود الخالق العظيم الذي قال في أمثال هؤلاء : (يعلمون ظاهراً من الحياة الدنيا وهم عن الآخرة هم غافلون) . الآية السابعة من سورة الروم .

وتقوم الحكومة الإسلامية المشكلة من علماء الدولة المتقين بتولي شؤون الحكم نيابة عن المسلمين. وتكون الصفة النيابية لهؤلاء العلماء واضحة الأساس إذا تم اختيارهم عن طريق الانتخاب. أما إذا وقع هذا الاختيار بواسطة الجهات العلمية أو الدينية النزيهة أو بتدخل ولي الأمر الصالح، فان الصفة النيابية لرجال الولاية تكون موجودة أيضاً وإن كانت من نوع آخر أقل وضوحاً. إذ أن هؤلاء العلماء المتقين لا يمارسون شؤون الحكم لحسابهم، لأنها ليست شؤونهم الخاصة، وإنما يمارسونها نيابة عن الشعب صاحب هذه الشؤون والأصيل فيها. وليس من اللازم قانوناً أن يكون للأصيل دائماً إرادة في اختيار نائبه كما سبق القول. فالنواب الذين يعينهم رئيس الدولة – طبقاً لكثير من الدساتير الحديثة – لا ينتقص من صفتهم النيابية عدم انتخاب الشعب لهم [1]. وناقصوا الأهلية – في القانون الخاص – لا يد لهم في اختيار نوابهم القانونيين. وكم يشبه غير مكتملي الأهلية غير المتعلمين من المواطنين في كون كل من الطائفتين يحتاج إلى من يدير له شؤونه الخاصة أو العامة ممن هم أكثر منه علماً ودراية [2].

---

(١) ومن الناحية العكسية قد تجري الانتخابات ومع ذلك يشك في الصفة النيابية للفائزين فيها، كما يحدث في الانتخابات المزيفة التي تجري في كثير من الدول المتخلفة في جو تنقصه الحرية وتعوزه النزاهة في إجراء العملية الانتخابية وحساب أصواتها.

(٢) وتقضي بعض الدساتير الحديثة بعكس ذلك، فتضع حداً أدنى لنسبة تمثيل غير المثقفين من المواطنين باعتبارهم يمثلون أغلبية الشعب، لكي يكون البرلمان صورة مشابهة للمجتمع بجهله وأميته. رغم أنه ليس من الحكمة في شيء تسليم أمر التشريع والرقابة – وهما وظيفتا البرلمان – إلى غير المتعلمين من أبناء الشعب وان مثلوا السواد الأعظم فيه. وليس في ذلك مصلحة للشعب أو للحاكم، اللهم إلا ذلك الذي يريد برلماناً خاضعاً له، منقاداً لارادته، بصرف النظر عن مقتضيات المصلحة العامة. والحكم تكليف لمن يستطيع النهوض به، وليس تشريفاً لمن يمثل الأغلبية أياً كانت نوعيتها. ولو ألغت مثل هذه الدساتير قيودها، وتركت =

وإذا كانت الديمقراطية الإسلامية أو ديمقراطية العلم والتقوى تعتبر حكومة نيابية على نحو معين ، فليس في الإسلام ما يمنع من الرجوع المباشر في بعض الامور العامة إلى قاعدة أوسع من المسلمين أو حتى إلى عامتهم ، إذا كانت هذه الامور تمسهم بطريقة مباشرة ، ولديهم القدر الكافي من العلم بها لا مكان الحكم عليها ، وقد سبق بيان ذلك .

....

وإذا كانت هذه هي صور الديمقراطية التي عرفها الإنسان منذ نشأته ، وكلها ، باستثناء الديمقراطية النيابية الخالصة ، تجيز — بضوابط معينة — الرجوع المباشر إلى الشعب ، فما هي مواقف الدساتير الحديثة في العالم من نظام الاستفتاء الشعبي ؟ .

الاستفتاء في الدساتير الحديثة

أخذت كثير من الدساتير الحديثة بنظام الديمقراطية شبه المباشرة ، عن طريق تطعيم النظام النيابي المطبق فيها بأهم صورة من صور الرجوع المباشر إلى الشعب ، وهي صورة الاستفتاء الشعبي . وذلك على خلاف دساتير أخرى فضلت نظام الديمقراطية النيابية المجردة كالدستور البريطاني [1]

= الانتخابات حرة لاختار الشعب نواباً له أكثر علماً وإدراكاً ، مما يؤكد أن مثل هذه القيود غير مقبولة حتى من الشعب نفسه بأغلبيته الأمية.

(١) ومع ذلك فان النظام الانجليزي لا يمنع من الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي استثناء فيما يتعلق بموضوعات تقرير المصير والحكم الذاتي ، نظراً لما لهذه الموضوعات من صلة قوية بأحاسيس المواطنين ورغبتهم في الانتماء السياسي للدولة التي يعيشون في كنفها . وقد أجري فعلاً استفتاء من هذا النوع بين مواطني أسكتلندة وويلز على التمتع بنوع من الحكم الذاتي ، في مارس عام ١٩٧٩ وكانت النتيجة سلبيـــة .

والدساتير التي حذت حذوه كالدستور الهندي ،[1] ودساتير البلاد الاسكندنافية [2] ، والدستور الإسرائيلي [3] .

ومن أهم وأقدم الدساتير التي قامت على أساس الديمقراطية شبه المباشرة الدستور السويسري الذي أخذ بنظام الاستفتـــاء الشعبي ، سواء على المستوى الفيدرالي ، حيث لا يجوز تعديـــل الدستور إلا بموافقــة الشعب ، أو على مستوى الولايات حيث يلعب الاستفتاء دوراً هاماً في كثير من مجالات السلطة . بل إن الاستفتاء يعتبر ظاهرة سويسرية الأصل .

---

(١) راجع : Francis Doré, La République indienne, Collection «Comment ils sont gouvernés », P. 2 et suiv.

(٢) وفي السويد يوجد استفتاء الاستشارة منذ عام ١٩٢٢ ، ويشترط لامكان الرجوع اليه موافقة السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وهو نادر الحدوث عملاً . وفي النرويج أيضاً رجعت الحكومة إلى استفتاء الاستشارة أربع مرات بين عامي ١٩٠٥ و ١٩٢٦ . كما رجعت اليه في ٢٤ سبتمبر عام ١٩٧٢ لمعرفة رأي الشعب في مسألة الانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة . ورغم أن الحكومة كانت تؤيد دخول السوق ورغم حريتها في اتخاذ القرار من الناحية القانونية ، فانها خضعت لنتيجة الاستفتاء ، مع أن الرفض كان بنسبة ٥٤٪ فقط . وفي فنلندة لم ينص الدستور على أي نوع من أنواع الاستفتاء . ولكن الرجوع إلى هذه الوسيلة قد تقرر بقانون خاص في عام ١٩٣١ لمعالجة مشكلة التحريم أو الحظر . راجع في ذلك Denquin المرجع السابق — ص ٢٩٠ .

(٣) راجع : Raoul Waelés, Israel, Collection « Comment ils sont gouvernés », 1968, P. 39 et suiv.

وجدير بالذكر أنه لا توجد باسرائيل وثيقة دستورية موحدة ، وانما تحكمها مجموعة متفرقة من القوانين الأساسية . ويقال في تعليل ذلك ان اسرائيل دولة مفتوحة للهجرة اليهودية وفي حالة تكوين مستمر ، وان دستور اسرائيل يجب أن يكون مناسباً ليس فقط للمواطنين المقيمين داخل الدولة وانما كذلك لغيرهم من اليهود المقيمين في العالم والمدعوين للهجرة إلى اسرائيل .

ومن أمثلة الاستفتاءات السويسرية الأخيرة التي اقتضت تعديلات دستورية استفتاء ٢ مارس عام ١٩٧٥ بشأن النقود والائتمان ، واستفتاء يونية عام ١٩٧٥ الذي وافق الشعب فيه على زيادة المصادر الضريبية الفيدرالية بعد أن تأكدت الأزمة الاقتصادية وما صاحبها من تضخم ، مما جعله يعدل عن موقفه المتمثل في رفض الزيادة في استفتاء ٨ ديسمبر عام ١٩٧٤ (١) .

وفي الولايات المتحدة الامريكية نصت دساتير كثير من الولايات الأعضاء في الاتحاد على جواز أو وجوب عرض بعض المسائل العامة على الاستفتاء الشعبي ، رغم أن نظام الاستفتاء مستبعد على المستوى الفيدرالي .

ومن هذه الدساتير كذلك دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨ الذي نص في مادته الثالثة على إن السيادة القومية أو الوطنية أو سيادة الأمة La souveraineté nationale تمارس بواسطة النواب وعن طريق الاستفتاء . ونظمت المادتان ١١ و ٨٩ من هذا الدستور ممارسة نظام الاستفتاء الشعبي (٢) .

---

(١) راجع : P. Schultz, Réflexion sur la démocratie semi-dérecte en Suisse, R.D.P., 1978, P. 760 et suiv.

(٢) تنص المادة الحادية عشرة من هذا الدستور على أنه « لرئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان ، أو بناء على الاقتراح المشترك لمجلسي البرلمان ، المنشور في الجريدة الرسمية ، أن يخضع للاستفتاء كل مشروع قانون ينصب على تنظيم السلطات العامة ، أو يتضمن التصديق على اتفاق متعلق بجماعة المستعمرات La communauté ، أو يرمي إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي ليست مخالفة للدستور ولكنها تؤثر على عمل مؤسسات الدولة . فاذا انتهى الاستفتاء بقبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة » .
وتقضي المادة ٨٩ من الدستور الفرنسي بأنه (لكل من رئيس الجمهورية — بناء على اقتراح رئيس الوزراء — وأعضاء البرلمان اقتراح تعديل الدستور. ويجب=

وفي مصر قضت المادة الثالثة من دستور سنة ١٩٧١ بأن « السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات . ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور » . ونصت المادة ٨٦ منه على ان « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ... كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية » ... ونص الدستور في مواد متعددة منه [1] على

= أن يوافق مجلسا البرلمان على مشروع أو اقتراح التعديل . ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه في استفتاء شعبي . ومع ذلك فان مشروع التعديل لا يعرض على الاستفتاء اذا قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر . وفي هذه الحالة تجب الموافقة على مشروع التعديل بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المعطاة ، ويكون مكتب المؤتمر هو مكتب الجمعية الوطنية ولا يمكن اتخاذ أو متابعة أية اجراءات تعديل في حالة المساس بسلامة اقليم الدولة . ولا يمكن أن يكون الشكل الجمهوري للحكومة محلاً للتعديل » .

(١) وقد ورد لفظ الاستفتاء في الدستور المصري في مواد متعددة :

– فنصت المادة ٦٢ من الدستور على أنه « للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني » .

– ونصت المادة ٧٤ مد الدستور على أنه « لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية ، أو سلامة الوطن ، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها » .

– وقضت المادة ٧٦ بأن « يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ، ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه ، فاذا لم يحصل على الأغلبية المشار اليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول. ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء=

....

= المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء . فان لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره . وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه الاجراءات ذاتهـــا » .

ــ وقضت المادة ٨٨ من الدستور بأن « يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء على أن يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية » .

ــ وقضت المادة ١٢٧ من الدستور بأنه « لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب . وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه . ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام . فإذا عاد المجلس إلى اقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » .

ــ وتنص المادة ١٣٦ على أنه « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، فاذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء . ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب » .

ــ وتنص المادة ١٥٢ من الدستور على أنه «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في=

اتباع نظام الاستفتاء الشعبي كصورة من صور الرجوع المباشر إلى الشعب ، تشكل مع الجانب النيابي من نظام الحكم الذي رسمه الدستور نوعاً من الديمقراطية شبه المباشرة .

وتأخذ أغلب دساتير الدول الشيوعية بنظام الاستفتاء الشعبي . فينص الدستور السوفيتي الجديد لعام ١٩٧٧ في المادة الخامسة منه على أن « تطرح أهم مسائل حياة الدولة للمناقشة الشعبية العامة وكذلك للتصويت الشعبي العام (الاستفتاء) » . وذلك بعد أن نص في المادة الثانية منه على أن « يمارس الشعب سلطة الدولة عن طريق سوفيتات نواب الشعب .... » . وينص الدستور المجري الصادر عام ١٩٤٩ في المادة رقم ٢٠ منه على حق مجلس الرئاسة في أن يأمر باجراء استفتاء شعبي على بعض المسائل المتصلة القومية . ويعترف دستور المانيا الشرقية الصادر عام ١٩٦٨ في المادة رقم ٥٣ منه بنفس الامكانية لمجلس النواب . ويأخذ الدستور الكويتي أيضاً بنظام الاستفتاء

= المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا » .

– وتقضي المادة ١٨٩ بأنه « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور . ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل . فاذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل . وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه ، فاذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض . واذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش ، بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة ، المواد المطلوب تعديلها ، فاذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه . فاذا ووفق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء » .

– وتقضي المادة الأخيرة من الدستور وهي رقم ١٩٣ – بأن « يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء » .

الشعبي على المستويين القومي والمحلي ، وذلك بطريقة قد تكون أكثر تحرراً مما هو متبع في البلاد الماركسية الأخرى [1] .

خطة البحث :

ولدراسة موضوع الاستفتاء الشعبي من جوانبه المختلفة نبدأ بتميزه عما قد يختلط به – خطـأ – من أنظمة تتفق معه في عنصر مشترك هو اعتبار الشعب هو صاحب الاختيار فيها جميعاً . ثم نبين أنواع الاستفتاء المختلفة التي ينقسم اليها تبعاً لاختلاف وجهات النظر التي ينظر اليه من خلالها . ثم نحاول أخيراً تقيم الاستفتاء الشعبي كتنظيم إنساني لا يخلو من المزايا والعيوب ، ويتوقف نجاحه كنظام ديمقراطي على توافر عناصر ومقومات معينة . فيكون عرضنا لسياق البحث على النحو التالي :

الباب الأول : تمييز الاستفتاء

الباب الثاني : تصنيف الاستفتاء

الباب الثالث : تقيم الاستفتاء

---

(١) راجع موريس ديفرجيه – المرجع السابق – ص ٤٥٠ .

الباب الأول

تمييز الاستفتاء

رأينا أن الاستفتاء في معناه الاصطلاحي هو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض. غير إن كلمة الاستفتاء قد ارتبطت في الأذهان بمعان مختلفة، واختلطت عند كثير من الناس خطأ بكلمات أخرى ذات معان مغايرة، لوجود شيء من التقارب أو التشابه الحقيقي أو المصطنع بينها، باعتبارها جميعاً أنظمة إنسانية تتصل بمسائل الحكم في الدولة، وتشترك في كون الشعب هو صاحب الاختيار فيها، على الأقل من الناحية النظرية.

وزيادة في إيضاح معنى الاستفتاء وتحديده، ومنعاً للخلط بينه وبين غيره من الأنظمة الأخرى، نتناول بالبحث في الفصول التالية موضوع التفرقة بين الاستفتاء وبين هذه الأنظمة على الترتيب التالي :

الفصل الأول

الاستفتاء والاستئناس

إن ما يسمى بالاستفتاء على شخص رئيس الجمهورية في بعض البلاد العربية ليس استفتاء حقيقياً لتعلق الاستفتاء الحقيقي بموضوع من الموضوعات العامة وليس بأحد الأشخاص . كما أنه لا يعد انتخاباً لانتفاء فكرة الاختيار بين الأشخاص فيه ، وسوف يأتي تفصيل ذلك . ولكن أمره في الحقيقة يتعلق بمفهوم مختلف يطلق عليه باللغة الفرنسية : Plébiscite ، أما في اللغة العربية فلم يعبر عنه بعد بكلمة واحدة تفيد هذا المعنى ، ويطلق عليه أحياناً الاستفتاء الشخصي . وهو تعبير يقارب المعنى المقصود ولكنه لا يبين مدلوله على وجه التحديد . وقد يتبادر إلى الذهن أن ترجمة هذا المصطلح الفرنسي تنحصر في خيارين :

ــ أما الخيار الأول فيتمثل في أن نترجم هذه الكلمة الفرنسية الواحدة بعبارة عربية غير قصيرة تفيد معناها الدقيق ، وهي « أخذ موافقة الشعب على المرشح الأوحد لرئاسة الدولة » . ولم نقل أخذ رأي الشعب لنكون أكثر واقعية واتفاقاً مع الحقيقة . إذ أن نتيجة الاستفتاء على شخص الرئيس تكون عادة معروفة قبل إجرائه . ولم يحدث في التاريخ على حد علمنا أن رفض الشعب في أي بلد من البلاد المتقدمة أو المتخلفة الموافقة على المرشح الأوحد

المعروض عليه ، وهو عادة رجل السلطة في الدولة وقت اجراء الاستفتاء .[1]

— وأما الخيار الثاني فيحتاج إلى تدخل من المجمع اللغوي ، ويقتصر الأمر فيه على مجرد نقل هذه الكلمة الفرنسية الممقوته في بلدها ، وتعريبها كما عربت كثير من الكلمات الأجنبية ، بكتابتها بحروف الهجاء العربية ، فتكون « بليبست » وتدخل القاموس العربي مع ألفاظ لغته . وهذه الطريقة لا يرجع اليها إلا إذا استحال وجود أو اشتقاق لفظ عربي يفيد نفس المعنى .

غير ان كلا الخيارين لم يرق لنا ، خاصة وأن لغتنا العربية غنية منطقية . بل إن كلمة المنطق نفسها تعني في الأصل التلفظ باللغة العربية أو النطق بها ،[2] وهي تستخدم الآن بمعنى الفكر العقلي المنسق . وإذا لم تكن كلمة تدل على هذا المعنى وتعادل اللفظ الفرنسي المذكور قد استخدمت في اللغة العربية حتى الآن ، فان بالامكان اشتقاقها من اصول هذه اللغة الوفيرة ، استناداً إلى منطقها السليم . وقد رأينا — بعد البحث — ان أفضل كلمة عربية تعادل كلمة « Plébiscite » الفرنسية هي كلمة « استرآس » . ومعناها طلب الرئاسة أو طلب موافقة الشعب على تولية الرئيس ومنحه الثقة . فهذه الكلمة العربية تؤدي نفس المعنى الذي تنطوي عليه الكلمة الفرنسية ، وهو أن يطلب أحد الأفراد — هو عادة صاحب السلطة الفعلية في الدولة — من الشعب

---

(١) وقد لا يستثنى من ذلك الإحالة الرئيس الفرنسي شارل ديجول ، الذي اعتزل السلطة في ٢٧ ابريل عام ١٩٦٩ ، بعد أن رفض الشعب الموافقة على التعديل الدستوري الذي كان الرئيس يريد إجراءه في استفتاء حقيقي referendum ، ربط الرئيس بين نتيجته وبقائه في السلطة ، فأدخل فيه الاعتبار الشخصي ، ومزج بينه وبين النظام المسمى Plébescite على الرغم من أنه لم يكن في حاجة إلى ذلك ، اذ كان رئيساً منتخباً لمدة لم تكن قد اكتملت بعد .

(٢) ومن استخدامات كلمة « منطق » في اللغة العربية بمعنى « لغة » ما جاء بقوله تعالى (وورث سليمان داود وقال يا أيها الناس علمنا منطق الطير وأوتينا من كل شيء ، إن هذا لهو الفضل المبين) . الآية رقم ١٦ من سورة النمل .

تنصيبه رئيساً للجمهورية دون منافسة أو اختيار بينه وبين غيره . وإذا كانت كلمة الاسترآس لم تستخدم من قبل في اللغة العربية على حد علمنا ، فانها مشتقة اشتقاقاً سليماً من فعل رأس . ورأس القوم تعني تولي شئونهم فصار منهم بمنزلة الرأس من الجسد ، يمثل عنصر التوجيه والقيادة . أما الثلاث أحرف الأولى الزائدة وهي الألف والسين والتاء فهي كما سبق القول تدل على الطلب أو الرجاء .

وقد أخذت أغلب الجمهوريات العربية كمصر وسوريا والجزائر بنظام الاسترآس . وفيه يكون المرشح الواحد لرئاسة الجمهورية أما هو نفس رئيس الجمهورية القائم يطلب تجديد الموافقة على بقائه في منصبه وهذا هو الغالب ، وأما هو رجل السلطة الجديد الذي أطاح بالسابق أو استحوز على السلطة بعد وفاته يتقدم إلى الشعب طالباً موافقته على تنصيبه رئيساً للجمهورية سعياً وراء مظهر الشرعية ، وتأتي النتيجة دائماً بالموافقة . ويطلقون على هذا النظام خطأ « الاستفتاء » على رئاسة الجمهورية . وهي تسمية كما رأينا غير صحيحة تخلط بين نظام ديمقراطي معروف وهو الاستفتاء ، ونظام غير ديمقراطي ممقوت هو الاسترآس ، الذي عن طريقه أصبح نابليون بونابرت امبراطوراً لفرنسا عام ١٨٠٤ (١) ونابليون الثالث امبراطوراً آخر عليها عام ١٨٥٢ (٢) . واستناداً إليه انفرد كثير من رؤساء الدول الفقيرة بسلطة الحكم في بلادهم . والاستفتاء والاسترآس لا تتشابهان في الحقيقة إلا في أمر واحد

---

(١) راجع : A. Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, P. 696 et suiv.

(٢) وفي ظل هذا النظام كان رئيس الدولة يضفي المظهر الديموقراطي على حكمه بأن يرجع إلى الشعب مباشرة عندما يشاء ويجري استفتاء على شخصه أو تصرفاته لتجديد اظهار ثقة الشعب فيه كلما أراد . راجع في ذلك :

M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, 1929, P. 321.

وهو طريقة التصويت ، إذ أن بطاقة التصويت في النظامين تحمل في العادة كلمتي « نعم » و « لا » . أما فيما عدا ذلك فالنظامان يختلفان تماماً من حيث المضمون [1] .

واختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاستَرآس هو نظام تنقصه الديمقراطية [2] إذ أن الأمر فيه من حيث الواقع ليس إلا مفاضلة بين الدولة المنظمة ذات الحكومة المسيطرة في حالة الموافقة ، وبين الفوضى وانعدام الحكومة في حالة الرفض ، إذا صح ، وطبقت نتيجة الاقتراع الحقيقية . والذي يحدث عملاً هو أن تأتي النتيجة إيجابية بنسبة تقارب الاجماع . بل ولم يحدث — كما سبق القول — أن فشل أحد الرؤساء في أي بلد من بلاد العالم في الحصول على تأييد الشعب — بالحق أو بالباطل — في الاستَرآس . والاستَرآس — أو الاستفتاء على الرئاسة كما يطلق عليه — لا يسمح للمقترعين بحرية حقيقية في اختيار رئيس الدولة نظراً لعدم تعدد المرشحين . بل إن هذه الحرية لا تتوافر حتى في عملية اختيار المرشح للرئاسة قبل عرضه على الاقتراع ، حتى وإن قام بهذا الترشيح برلمان منتخب ، اللهم إلا في حالة وجود معارضة برلمانية حقيقية قادرة على المنافسة في الترشيح للرئاسة ، وهو شرط صعب التحقق عملاً في بلاد الاستَرآس . لذلك فان نتيجة الاستَرآس

---

(١) راجع في التفرقة بين الاستفتاء والاستَرآس :

J. Debacq, Le référendum, étude de législation comparée, 1896, P. 10; H. Bayle, Le référendum, étude historique et critique, 1900, P. XVI; J. Barthélemy et P. Duez, Traité du droit constitutionnel, P. 88.

اشارة Denquin — المرجع السابق — ص ١٤٠.

(٢) راجع : موريس ديفرجيه : القانون الدستوري والنظم السياسية — ١٩٦٦ — ص ٢٢٢ . ويعتبر المؤلف الاستفتاء الشخصي احدى الوسائل التي يلجأ اليها الرؤساء لاخفاء أنظمة دكتاتورية .

لا تكون في الواقع مرتبطة بحسن الاختيار . وإنما تكون معلقة بالظروف . وتلك الظروف قد تضع على رأس الدولة – مصادفة – دكتاتوراً ظالماً ، كما قد تأتي اليها بديمقراطي عادل . والاحتمال الأخير هو الأقل حدوثاً ، لأن العدول قلة بين الناس [1] . ويختلف الحال عن ذلك في حالة اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب الحر ، حيث يحل التنظيم الإرادي محل المصادفة اللاإرادية في اختيار قائد الجماعة .

ونتحدث فيما يلي بشيء من التفصيل عن المزج بين الاستفتاء والاسترآس ، ثم عن الاسترآس في مصر وفي البلاد الإشتراكية ، ثم ندرس غرابة نتائج الاسترآس في البلاد التي تطبقه ، وذلك على النحو التالي :

– المزج بين الاستفتاء والاسترآس

– الاسترآس في مصر

– الاسترآس في البلاد الشيوعية

– غرابة نتائج الاسترآس .

---

(1) يقول الله تعالى على لسان داود عليه السلام « ... وإن كثيراً من الخلطاء ليبغي بعضهم على بعض إلا الذين آمنوا وعملوا الصالحات وقليل ما هم » .... الآية رقم ٢٤ من سورة ص .

المبحث الأول

المزج بين الاستفتاء والاستآس

كثيراً ما يحدث في العمل ارتباط كبير بين الاستفتاء والاستآس. فقد يتضمن التصويت استفتاء على تصرف أو اقتراح معين، وفي نفس الوقت استآس يتمثل في منح الثقة أو حجبها عن صاحب هذا التصرف أو الاقتراح [1]. ويحدث من باب التمويه ألا توضع مسألة الثقة صراحة في الأسئلة المطروحة رغم ان صفة التصويت على شخص الرئيس تكون واضحة معروفة من الجميع. ويتنوع تكييف التصويت حسب المعنى السائد فيه. فيكون الاستفتاء الاستآسي référendum plébiscitaire أقرب إلى الاستآس في الحالات التي يغلب فيها طلب الثقة في شخص رجل السلطة، وذلك كما في الحالة التي يعرض فيها اسم المرشح لتولي السلطة ويطلب من المقترعين اظهار الثقة فيهواجازة التصرف الذي اتخذه [2]. وكما

---

(١) وتأكيد لامكان اجتماع الاستفتاء والاستآس في نفس التصويت قال أحد الفقهاء بمناسبة أحد الاستفتاءات التي أجراها ديجول في فرنسا إن « الجنرال ديجول كسب الاستفتاء وخسر الاستآس ». وذلك نظراً للأغلبية المتواضعة التي حصل عليها رغم ما يتميز به الاستآس عادة من أغلبيات ساحقة. راجع في ذلك دانكان – المرجع السابق ص ١٩٩.

(٢) راجع: J. Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 2e éd., p. 133.

في حالة طلب اظهار الثقة في نظام الحكم بأكمله بما يتضمن ذلك من تولية الرئيس بطريقة مغلقة في إطار هذا النظام [1] ؛ وحالة تفويض شخص في وضع دستور للبلاد لم يحدد أو حددت بعض قواعده الأساسية [2] ، كما حدث عندما كلف الأمير لويس نابليون بوضع دستور لفرنسا على أساس المبادىء الخمسة لاعلان ٢ ديسمبر عام ١٨٥١ [3] .

ومن أهم خصائص الاستفتاء المغلف باستفتاء أن الحكومة التي تجريه تمهد للتصويت فيه بمجموعة من العناصر النفسية والقانونية التي تستتبع ضغطاً لا يقاوم على المقترعين للموافقة عليه ؛ وأن موضوعه يعرض من رئيس الدولـــة على الشعب مباشرة دون عرضه للمناقشة العامة في الجمعيات المنتخبة [4] وأنه غالباً ما يحدث بعد وقوع تغيير كبير أو قيام موقف جديد ليس من السهل الدفاع عنه من الناحية القانونية [5] . وذلك كثورة أو انقلاب أو تحول مفاجيء في نظام الحكم أو اتخاذ قرار خطير .

ويحاول الفقهاء وضع بعض المعايير لتمييز الاستفتاء عن الاستفتاء عندما يختلط أمرهما في الاستشارة الشعبية . فيقول البعض إن الاستشارة في

---

(١) راجع : M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, p. 606 et suiv.

(٢) راجع : G. Berlia, Vie politique et contemporaine, p. 128 et suiv.

اشارة دانكان — ص ٢٢٠ .

(٣) راجع : L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. II. p. 619.

(٤) راجع : E. Dailly, Le référendum dans la constitution de 1958, p. 51 et suiv.

اشارة Denquin — المرجع السابق — ص ٢٢٠ .

(٥) راجع : G. Sicard, Référendum et plébiscite dans L'histoire de France, Revue de science politique 1964, p. 97 et suiv.

الاستر آس تنصب على تصرف رجل السلطة وليس على تطبيق أحد النصوص ، وأنها لا تقدم إلا اختياراً مزيفاً كأن يكون النظام موضوع الاستشارة قد طبق فعلاً ولم يعلق تطبيقه على نتيجة التصويت . وأن السؤال موضوع التصويت لا يتسم بالبساطة والوضوح كما في حالة طلب الإجابة الواحدة على سؤالين [١] رغم إن الناخب قد يكون له مواقف مختلفة بالنسبة لكل نقطة من نقاط السؤال [٢] . ويقول آخرون أن التفرقة بين الاستر آس والاستفتاء هي تفرقة سياسية لأن هناك علاقات أكيدة بين الحكام والأنظمة . وبين الأنظمة والحكام ، وأن تمييز نوعية الاستشارة الشعبية يتوقف على موقف الحكومة أثناء الاستفتاء . فإذا تسامحت مع الدعاية المعارضة حتى تتضح مثالب موضوع التصويت إلى جانب مزاياه ، فان الأمر يتعلق باستفتاء ، وإلا فهو استر آس [٣] . ويؤكد فريق ثالث أن الاستر آس يتميز باصرار طالب التصويت على البقاء في السلطة أياً كان ما يحدث . أما الذي يطلب قرار الشعب في أحد الموضوعات ليمتثل له فانه يجري استفتاء وإن علق بقاءه في السلطة على نتيجته كما فعل ديجول في استفتاء ٢٧ أبريل بفرنسا[٤] .

ويرى بعض الفقهاء أن تغليب إحدى الصفتين الاستفتائية أو الاستر آسية على الأخرى انما يكون حسب تحليل دوافع أغلبية المقترعين في التصويت الشعبي . وهذه الدوافع تختلف من حالة إلى أخرى . ففي استفتاء عام ١٩٦٢

---

(١) راجع : B. Jeanneau, Droit constitutionnel et institutions politiques, p. 33 et suiv.

(٢) راجع : G. Vedel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1968-1969, p. 636 et suiv.

(٣) راجع : M.H. Fabre, Principes républicains de droit constitutionnel, p. 234.

اشارة دانكان — ص ٢٢٦ .

(٤) راجع Denquin — المرجع السابق — ص ٢٠٢ .

في فرنسا مثلاً صوت بعض المقترعين لأنهم يوافقون على التعديل المقترح ، ولأن الرئيس ديجول الذي يثقون فيه هو صاحب الاقتراح . وبالنسبة لهم يكون التصويت استفتاء واستراَسا في نفس الوقت . وصوت آخرون بنعم رغم عدائهم للرئيس ديجول لأن التعديل كان يروق لهم . ويعتبر التصويت بالنسبة لهم استفتاء . ومن الممكن أن يكون آخرون قد صوتوا بنعم رغم عدم رضاهم عن التعديل المقترح لمجرد تأييد شخص الرئيس ، وهنا تكون الاستشارة استراَساً رغم أنها تنصب على موضوع معين . (١)

ويجب في تكييف موضوع التصويت عدم الاعتماد على التسميات أو الثقة فيها . إذ كثيراً ما يحدث في العمل أن يتجنب أصحاب الاستشارة الشعبية استخدام كلمة استراَس Plébiscite رغم انطباقها على مضمون الاستشارة المتمثلة في التصويت على الثقة في بعض الأشخاص ، وذلك ليستعملوا كلمة الاستفتاء référendum بما تتضمن من معنى ديمقراطي محبب إلى النفوس . من ذلك استخدام كلمة استفتاء بالنسبة للتصويت الذي أجري في كوريا الجنوبية بتاريخ ٢١ نوفمبر عام ١٩٧٢ ، للموافقة على مد ولاية الرئيس إلى عام ١٩٧٨ ومنحه سلطات شبه مطلقة ، وكانت مدته الدستورية تنتهي في عام ١٩٧٥ . ومن ذلك أيضاً التصويت الذي تم في مدغسقر (ملجاش) في ٨ أكتوبر عام ١٩٧٢ وكان موضوع التصويت فيه هو الموافقة على قانون يسمح لرئيس الوزراء وحكومته بأن يحقق خلال

---

(١) راجع : R. Chapus, Droit constitutionnel et institutions politiques, p. 702 et suiv.

وقد تأكد هذا الرأي بقياس للرأي العام أجرته المؤسسة القومية للعلوم السياسية بفرنسا على استفتاء ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ . اذ لوحظ أن ٦٢٪ من أفراد العينة قالوا إنهم وافقوا في الاستفتاء ليظل الجنرال ديجول في السلطة . وقال ٢٥٪ من الرافضين إنهم رفضوا موضوع الاستفتاء لكي يترك ديجول السلطة . راجع في ذلك : ـ المرجع السابق ـ ص ٢٨٤ .

خمس سنوات التغييرات الهيكلية اللازمة للنهوض بالبلاد وخلق الجو المناسب لأماني الشعب المتعلقة بالحياة العامة . وقد أدى هذا التصويت الشعبي ليس فقط إلى تثبيت شخص في السلطة وانما كذلك إلى اقصاء آخر وهو رئيس الجمهورية الذي اسقطت وظائفه في التشريع الدستوري المؤقت . ومن الأمثلة كذلك تلك الاستشارة الشعبية التي حدثت في اليونان بتاريخ ٢٩ يوليو عام ١٩٧٣ وأخضعت للتصويت عدداً من النصوص المؤقتة منها تعيين باباد وبولوس Papadopoulos رئيساً للدولة [١] .

وقد كان الاستر آس الاستفتائي من أهم الوسائل التي استخدمتها الأنظمة الدكتاتورية المعروفة في التاريخ لتدعيم مراكزها واظهار التأييد الشعبي (الكاذب) لها . ففي نظام الفاشية الإيطالية رجعت الحكومة إلى التصويت الشعبي في عامي ١٩٢٩ و ١٩٣٤ . وعن طريق التصويت الشعبي تم التصديق على تكوين مجلس النواب الذي أختار أعضاءه المجلس الفاشستي الأعلى من قائمة قدمتها الهيئات المهنية ، وعبر المقترعون من خلال هذا التصويت عن الموافقة الشعبية على النظام الفاشستي . وتأكيداً للنزعة الدكتاتورية للنظام قال ستاراس Starace السكرتير العام للحزب الفاشستي الإيطالي تعليقاً على نتائج الاستفتاء وبصراحة تبين مدى صورية الاستشارة الشعبية أنه « حتى إذا تحول ١٢ مليون » نعم « إلى ٢٤ مليون » لا « فإن موسوليني سيبقى في قصر الرئاسة ، وستستمر ثورة القمصان السوداء في طريقها . وإذا كانت ٢٤ مليون » لا « قد وضعت في الصناديق ، لكان هذا يعني أن جمهور الناخبين قد أصيب بالجنون الجماعي ، وأن إيطاليا كلها لم تعد غير ملجأ للمجانين ، وهذا سبب إضافي لكي يبقى العقلاء في مناصبهم .... » وقد استخدم هتلر أيضاً أسلوب الاستر آس الاستفتائي لتعضيد النظام النازي . فرجع إلى

---

(١) راجع : J.M. Denquin, Référendum et plébiscite, 1976. P. 234 et suiv.

التصويت الشعبي في ١٢ نوفمبر عام ١٩٣٣ للتصديق على انسحاب المانيا من عصبة الامم ، كما استعمله في ١٩ أغسطس عام ١٩٣٤ مطيه للجمع بين سلطات رئيس الدولة والمستشار (رئيس الوزراء) بعد وفاة المستشار الألماني هندنبرج Hindenburg . وكانت نتيجة التصويت دائماً هي ما يقارب الاجماع . وقد امتدح الفقهاء النازيون حكومتهم الحكيمة ، وقابلوا بين إرادة الناخبين الذاتية والإرادة الموضوعية للزعيم هتلر [1] .

(١) راجع في ذلك : دانكان ـ المرجع السابق ـ ص ٣٢٥ .

المبحث الثاني

الاستفتاء في مصر

سن سنة الاستفتاء أو الاستفتاء على رئاسة الجمهورية في مصر الرئيس السابق جمال عبد الناصر وقننه في دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ ، ولا يزال هذا النظام قائماً بها حتى الآن . فتنص المادة ٧٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن « يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ... ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء . فان لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره » .

وهكذا لم يأخذ الدستور المصري بالمعنى القانوني السليم لكلمة استفتاء — وهو عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض ، وهو ما يطلق عليه بالفرنسية référendum على نحو ما بينا — وانما أخذ بالمعنى اللغوي لهذه الكلمة . وقصد بالاستفتاء مجرد طلب الإجابة بنعم أو لا ، أي الموافقة أو عدم الموافقة ، أما على موضوع معين ، وأما على شخص محدد ، يعرض للتصويت على رئاسته . وبعبارة أخرى فان الدستور المصري يستخدم كلمة الاستفتاء استخداماً واسعاً ، يجعلها تشمل الاستفتاء أيضاً ، وهو عرض مرشح واحد على المقترعين للموافقة على اختياره رئيساً للدولة .

أما عن تطبيق نظام الاستفتاء في العمل فقد جاءت نتائجه دائمة بالموافقة

على رئاسة المرشح الواحد بأغلبية تقارب الاجماع . لذلك فان ما ورد بالنص المذكور من أنه « إذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره » يعتبر تزيداً لا قيمة له ولا أهمية ، لأنه لا يمكن أن يحدث في الواقع ، أو هو إن شئنا القول مبالغة في مواجهة افتراضات غير محتملة الحدوث ، اللهم إلا في حدود وجود معارضة حزبية تكاد تتوازن مع الأغلبية الحاكمة ، وتستطيع أن تخلفها في السلطة وتنافسها عليها ، وأن تقدم مرشحاً للرئاسة إلى جانب مرشح الحكومة .

ونظراً للصبغة غير الديمقراطية لنظام الاستراس ، وارتباط نوعية الرئيس الذي يستند اليه بالمصادفة المجردة والظروف التي يصعب التحكم فيها ، فاننا نفضل تعديل الدستور المصري بما يسمح باختيار رئيس الجمهورية على أساس الانتخاب الحر من بين مرشحين متنافسين لكل منهم برنامج سياسي معلن ينتخب على أساسه . وإذا كان لا بد من تدخل البرلمان في عملية اختيار الرئيس ، فليقتصر هذا التدخل على اختيار عدد من المرشحين مختلفي الاتجاهات لعرضهم على الشعب لتفضيل أحدهم في انتخاب حر . وهذا يستدعي أن يكون البرلمان مشكلاً على أساس حزبي سليم .

قد يقال إن هذا الاقتراح لا يتفق وما جرت عليه سنة الخلفاء الراشدين في الإسلام . والإسلام هو دين الدولة الرسمي ومصدر رئيسي للتشريع فيها بحكم المادة الثانية من الدستور . ونرد على ذلك بأن البرلمان بحالته الراهنة لا يمكن أن يشابه أهل الحل والعقد أو يقوم بدورهم في اختيار رئيس الدولة الصالح . كما أنه إذا كان المرشحون يحرصون على الرئاسة ولا يزهدون في السلطة خشية الله ، فلا أقل من تنافسهم لتجنب الانفراد بالسلطة والسطوة ، وجرياً مع سنة الله تعالى في دفع الناس بعضهم ببعض درءاً للفساد وإلى أن تتهيأ الظروف المناسبة لتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية في اختيار الحكام . أما إذا وجد البرلمان الصالح الذي يتصف أعضاؤه بالعلم والتقوي ،

وتمارس بداخله معارضة حرة يمكن معها اختيار أفضل مرشح للرئاسة فيما يشبه البيعة الخاصة تمهيداً لعرضه على الشعب فيما يشبه البيعة العامة ، فلا بأس في ذلك إن تحقق .

أما في مجال الانتخابات البرلمانية فقد بدأت فكرة تعدد المرشحين لعضوية البرلمان ــ تعدداً يمثل اختلافاً في الاتجاهات السياسية ــ في الظهور في مصر بعـــد أن عانت من نظام الحزب الواحد منذ قيام ثورة يوليو عـــام ١٩٥٢ . حدث ذلك بعد أن عادت الأحزاب بعد غياب دام ربع قرن من الزمان ، فتفرع الاتحاد الاشتراكي إلى ثلاثة أحزاب في أواخر عام ١٩٧٧ ، وقام حزب الوفد كحزب رابع في أوائل عام ١٩٧٨ . وبدأ المرشحون يخوضون المعارك الانتخابية كممثلين لهذه الأحزاب المتميزة ، وأخذت ظلال الاستراس ووحدة اتجاه المرشحين في الاختفاء من الانتخابات البرلمانية . ونرجو لهذا الاتجاه مزيداً من النمو والتأييد رغم ما يعترض طريق الديمقراطية عادة من مضايقات وعقبات . ونأسف لحل حزب الوفد لنفسه بعد شهور قلائل من قيامه احتجاجاً على استفتاء مايو عام ١٩٧٨ .

المبحث الثالث

الاستفتاء في البلاد الشيوعية

يلعب الاستفتاء في البلاد الشيوعية دوراً هاماً في اختيار رجال السلطة على اختلاف مستوياتهم. فالناخبون في هذه البلاد لا يختارون بين عدد من المرشحين، وإنما يقتصر دورهم على مجرد الموافقة أو الرفض أو بعبارة أصح مجرد التصديق على المرشح الواحد الذي تقدمه سلطات الدولة.

وفي مثل هذه الاستفتاءات أو الانتخابات ذات المرشح الواحد — كما يطلق عليها البعض تجاوزاً — لا تتركز المرحلة الأساسية الحاسمة فيها في عملية التصويت ذاتها، وإنما في عملية اختيار المرشحين. ويتم هذا الاختيار في الواقع عن طريق الحزب الواحد الحاكم ولجانه وفروعه المتغلغلة في كل مكان ومجال في داخل الدولة، وإن كان الحزب الشيوعي في أغلب البلاد الشيوعية لا يحتكر من الناحية الرسمية عملية اختيار المرشحين، وإنما يعترف بحق تقديم المرشحين لكل من النقابات العمالية والجمعيات التعاونية ومنظمات الشباب وغيرها من الهيئات الإجتماعية. غير إن اختيار المرشحين لا يتم في الحقيقة عن طريق الانتخاب الحر في إطار هذه الهيئات، وإنما يتم بطريقة استعراضية شكلية يدعى فيها الناخبون إلى مقابلة المرشحين — المحددين سلفاً — في لقاء عام. وقد وجهت الانتقادات إلى هذه الطريقة، وأوصي

المؤتمر الثاني عشر للحزب الشيوعي السوفيتي باصلاحها [1] .

وحتى هذه الاستراسات المنتقدة تكون أحياناً غير مرغوب فيها من جانب الحكومات الشيوعية . إذا قدرت أن معارضة الشعب لنظام الحكم قد وصلت لسبب أو لآخر إلى درجة يخشى معها إجراء أي تصويت شعبي قد يتيح الفرصة لاظهار سخط الشعب واعتراضه على نظام الحكم . وهذا هو الذي جعل حكومة تشيكوسلوفاكيا – التي تعرضت لنوع من الثورة الشعبية ضد النظام الشيوعي في أواخر السبعينات – تعزف عن إجراء الانتخابات المعتادة للبرلمان وتمد مدة صلاحيته بعد انتهاء الفصل التشريعي ، لكي لا تعطي الانتخابات فرصة للمواطنين لمعارضة نظام الحكم ممثلاً في أشخاص المرشحين . ولا يحدث ذلك عادة على مستوى الانتخابات المحلية حيث ينصب الرأي في التصويت على أشخاص المرشحين أكثر منه على نظام الحكم القائم ، مما يسمح للناخبين أحياناً بعدم الموافقة على ترشيح بعض أعضاء المجالس البلدية . وقد حدث في الاتحاد السوفيتي فعلاً أن فشل بعض مرشحي المجالس المحلية في الحصول على أغلبية أصوات الناخبين ، مما استلزم إعادة الانتخابات في هذه الدوائر . وحتى في هذا الإطار لا يتعرض المرشحون للفشل إلا بنسبة ضئيلة تقل عن ٠١٪ . فلم يتجاوز عدد الفاشلين في الانتخابات المحلية التي أجريت بالاتحاد السوفيتي عام ١٩٦٩ عدد ١٤٥ مرشحاً مقابل ١.٧١٧٠٥٥ مرشحاً فائزاً . [2]

---

(١) راجع : ديفرجيه – المرجع السابق – ص ٤٠٦ – ٤٠٨ .
ومع ذلك فقد كانت الانتخابات في البلاد الشيوعية في بداية عهدها بالماركسية تتضمن نوعاً من الاختيار بين الأشخاص . اذ حدث فعلاً في الانتخابات الأولى في بلاد أوربا الشرقية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية أن اشترك في الانتخابات بعض ممثلي بقايا الأحزاب السياسية القديمة مع مرشحي الحزب الشيوعي ، ونزلت ضمن قوائم مرشحي الحزب الشيوعي بعض عناصر أخرى .

(٢) ديفرجيه - المرجع السابق - ص ٤٠٤ . ٤٠٥ .

وترجع فكرة عدم تعدد المرشحين في الانتخابات تعدداً يسمح بخيار حقيقي بين الاتجاهات السياسية في أغلب البلاد الماركسية إلى انعدام أو اضمحلال المعارضة بها . فترفض حكوماتهذه الدول فكرة تعدد الاتجاهات السياسية . ولذلك تحظر من الناحية القانونية أو الفعلية قيام المعارضة وما يصاحبها من مناقشات عامة وانتقادات سياسية ، خشية أن تقوى ويستفحل أمرها بصورة تهدد نظام الحكم القائم . وإذا وجدت معارضة ضعيفة أو صورية في بعض هذه البلاد ، فان الحكومات هي التي تقيمها عادة بكيفية لا تشكل خطراً عليها ، ويقتصر دورها على مجرد إدخال نوع من الحيوية على النظام السياسي واضفاء الشكل الديمقراطي عليه . فإذا تجاوزت ذلك أعادتها الحكومات إلى إطارها المرسوم أو قضت عليها قضاء تاماً .

وقد بدأت في الأيام الأخيرة فكرة تعدد المرشحين في الظهور سواء بصورة نظرية أو عملية في بعض البلاد الشيوعية . ففي الاتحاد السوفيتي ناقش بعض الكتاب إمكان تعدد المرشحين كطريقة لمنح الناخبين قسطاً من حرية الاختيار .

وفي بولونيا نص قانون الانتخاب الصادر عام ١٩٥٦ على وجوب أن يكون عدد المرشحين في الانتخابات التشريعية أكبر من عدد المقاعد المراد شغلها . وحدث فعلاً في انتخابات عام ١٩٦٩ أن بلغ عدد المرشحين لشغل ٤٦٠ مقعداً ٦٢٢ مرشحاً . ويتم الانتخاب هناك عن طريق القائمة ، ويستطيع الناخب تعديل ترتيب أسماء المرشحين الواردة بها . فإذا لم يعدله اعتبر مصوتاً لصالح المرشحين الأوائل فيها . أما يوغوسلافيا فقد قطعت شوطاً أطول في مجال تعدد المرشحين . ففي انتخابات عام ١٩٦٩ رشح ١٧٩ مرشحاً لشغل ١٢٠ مقعداً في المجلس الاجتماعي السياسي للبرلمان الفيدرالي ، ورشح ٧٨٠ مرشحاً لشغل ٣٦٠ مقعداً للمجالس الاقتصادية الثلاث لنفس البرلمان . و ٣٩١٠ مرشحاً لمقاعد برلمانات الجمهوريات البالغ عددها

٢١٥٩ مقعداً [1] . غير أن تعدد المرشحين في البلاد الشيوعية يندر أن يتضمن تعدداً في الاتجاهات كما هو الشأن في بولونيا حيث توجد مجموعة من النواب الكاثوليك .

---

(١) راجع ديفرجيه - المرجع السابق - ص ٢٠٦ .

المبحث الرابع

غرابة نتائج الاستفتاء

تصل نتائج الاستفتاءات أو الاستفتاءات الشخصية عادة إلى نسبة ٩٩٪ أو أكثر من الأصوات المعطاة ، بل وأحياناً من الأسماء المقيدة في جداول الانتخاب . ويظهر ذلك بصورة واضحة في استفتاءات البلاد العربية . ففي مصر وصلت نتيجة الموافقة على الاستفتاء الأخير أو استفتاء الرئاسة الذي أجري في أواخر عام ١٩٧٦ إلى نسبة ٩٩,٧٪ من أصوات المقترعين . ومن الغريب أن نتائج الاستفتاءات الشخصية على الرئاسة التي تمت في عهد الرئيس السابق جمال عبد الناصر كانت دائماً تقارب الاجماع وتصل إلى ٩٩,٩٪ من أصوات أبناء الشعب . رغم أن هذا الشعب كان يذوق في عهده من ألوان المذلة والهوان ، والمعتقلات والسجون ، والتعذيب والتقتيل ما لا يمكن أن يسمح بمثل هذه النتائج ، مما يؤكد الدور الكبير الذي لعبه كل من الإرهاب والتزييف والنفاق في صنع هذه النتائج التي لا يقبلها العقل ولا يتصورها الخيال . وفي سوريا بلغت الموافقة في استفتاء فبراير عام ١٩٧٨ نسبة ٩٩,٦٪ من أصوات الحضور وبلغت نسبة الحضور ٩٧٪ من الأسماء المقيدة في جداول الانتخاب . وكانت الموافقة في استفتاء مارس عام ١٩٧١ هي ٩٩,٢٪ من الأصوات المعطـــاة . وفي السودان كانت نتيجة استفتاء أبريل عام ١٩٧٧ هي الموافقة بأغلبية ٩٩,٦٪ من أصوات الحاضرين . وفي الجزائر

فاز هواري بومدين في ديسمبر عام ١٩٧٦ - في آخر استرآس أجراه قبل وفاته - بأغلبية ٩٥.٨٢٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالجداول. أما استرآس ٧ فبراير عام ١٩٧٩ فقد فاز فيه خليفته الشاذلي بن جديد الذي اختاره حزب جبهة التحرير الوطني (الواحد) بأغلبية ٩٤.٩٤٪ من أصوات الناخبين المقيدين. ولم يعترض غير ٠.٤٦٪ وامتنع ٥.٠٥٪ عن التصويت.

ويأخذ الاسترآس أو الاستفتاء الشخصي أحياناً صورة استفتاء موضوعي دون أن تختلف نتائجه. ويحدث ذلك عندما يستفتى الشعب على برنامج سياسي لرئيس دولة غير مختار بالانتخاب. ويكون القصد من الاستفتاء في واقع الأمر هو تأييد سلطة الرئيس وإضفاء مظهر الشرعية على اعتلائه مقعد الرئاسة. ومن أمثلة ذلك ما حدث في بنجلاديش عندما أجرى الرئيس زيور رحمن استفتاء على برنامجه السياسي في أواخر عام ١٩٧٧، وقيل إنه حصل فيه على تأييد يجاوز ٩٩٪ من أصوات المقترعين عليه.

ويصدق نفس الشيء على نتائج الاستفتاءات الحقيقية التي تنصب على موضوعات معينة ولكنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأشخاص الرؤساء الذين يطلبونها. ولا يسمح فيها بعرض وجهات النظر المعارضة عرضاً حراً. ومناقشة موضوعاتها مناقشة جادة من جوانبها المختلفة. ففي مثل هذه الاستفتاءات تصل نسبة موافقة الشعب إلى ما يقارب الاجماع، حتى وان كان المطلوب فيها هو تقييد حريات هذا الشعب أو الانتقاص من حقوقه.

ومثل هذه النتائج التي يباهي بها الحكام في البلاد المتخلفة والشيوعية لا يمكن منطقياً أن تكون صحيحة وذلك لسببين رئيسين:

- الأول: هو أن ظروفاً متعددة تحول دون وصول نسبة الموافقة لأكثر من ٩٥٪ من عدد الأسماء المقيدة في جداول الانتخاب. ومن ذلك نذكر مسألة تنقلات الناخبين. وحالات المرض والأعذار المشابهة. والوفيات وحالات الهجرة التي لم تشطب أسماء أصحابها من الجداول. فضلاً عن

الأصوات الباطلة والأخطاء والزلات التي لا يمكن تجنبها في العملية الانتخابية.كل ذلك يلقي ظلالاً كثيفة من الشك حول الادعاء بمشاركة انتخابية تجاوز هذه النسبة ويؤكد أن البيانات الرسمية التي تذاع عن ذلك ليست في حقيقة الأمر غير تزييف دعائي لنظام الحكم [1].

– والثاني: أن الموافقة بنسبة تجاوز ٩٩٪ من الأصوات المعطاة تعد أمراً غير مقبول عقلاً إذا أخذ الأمر بمأخذ الجد. فمن المستحيل أن يتفق الناس في كافة الاستفتاءات أو الاستفتاءات الشخصية بدرجة لا تكاد تختلف عن الاجماع على تأييد كل مرشح يعرض عليهم. والناس مختلفون في طباعهم وآرائهم واتجاهاتهم ومصالحهم لدرجة لا يمكن أن تصل بهم إلى مثل هذا الاتفاق الذي لم يتحقق حتى بالنسبة للايمان بالله سبحانه وهو خالق كل شيء، ولا بالنسبة لتأييد رسله الهداة الابرار. ولا يتصور أن قوة بشرية تستطيع جمع كل الناس على كلمة واحدة لا يختلفون فيها، وقد قال الله تعالى للناس ولم يزل قائلاً عزيزاً حكيماً (الله يحكم بينكم يوم القيامة فيما كنتم فيه

---

(١) راجع ديفرجيه – المرجع السابق – ص ٤٠٣، حيث يقول المؤلف:

« Les Etats socialistes s'enorgueillissent du fait que les candidats uniques sont normalement plébiscités à 99%, parfois même à 100%, non seulement des suffrages exprimés, mais même des électeurs inscrits. Ces chiffres sont accueillis avec scepticisme par les occidentaux, qui font remarquer que les déplacements de population, les décès et les erreurs inévitables empêchent d'arriver à une précision supérieure à 95% dans l'établissement des listes d'électeurs. Chaque fois qu'on proclame une participation électorale supérieure à cette proportion, on peut donc avoir des doutes sur l'exactitudes du chiffre annoncé. Cela dit, même si les pourcentages de ratification sont « arrangés » pour les besoins de la propagande, l'ampleur de la ratification ne fait pas de doute en général ».

تختلفون) [1] . وقال سبحانه (ولو شاء ربك لجعل النّاس أمة واحدة ولا يزالون مختلفين) [2] :

غير أن ذلك لا يمنع من الاعتراف بأن نسبة الاشتراك في التصويت وتأييد مرشح السلطة تكون عادة كبيرة في البلاد الشيوعية والمتخلفة رغم أن المقترعين غير ملزمين بذلك من حيث الظاهر . ويرجع ذلك إلى أنه يصعب على المواطنين مقاطعة التصويت أو التغيب عنه أو الاعتراض على مرشحي السلطة ، إذ يمكن عن طريق الجداول الانتخابية معرفة أسماء المتغيبين والمعترضين ومعاقبتهم . كما أن في حضور التصويت وترك أوراق الاقتراع بيضاء بقصد إبطالها قدراً من المخاطر ، حيث أن سلطات الدولة — إذا لم تتمكن من معرفة أصحاب هذه الأوراق لسرية التصويت — تستطيع بوسيلة أو بأخرى أن تنتقم من الدوائر الانتخابية التي حدث فيها ذلك . وهذا يدفع الناخبين إلى التصويت لصالح المرشحين ، ويؤكد أن ظاهرة الموافقة شبه الإجماعية ترجع إلى استسلام المواطنين الذين لا يستطيعون تغيير نظام الحكم بأصواتهم الانتخابية أكثر من رجوعها إلى تأييد هذا النظام [3] .

ومن الغريب أن الناس في هذه البلاد يدركون تماماً هذه الحقائق ، ويتناجون بها فيما بينهم أو يسخرون منها كلما سمحت الظروف ، مما يترك في نفوسهم أسوأ الأثر تجاه سلطات الدولة ونزاهة أعمالها ، وليس في ذلك مصلحة لأي من الحاكم أو المحكوم . ونعتقد أن إعلان فوز مرشح السلطة في الاقتراع بنسبة ٥١٪ من الأصوات المعطاة فقط يكون أطيب وقعاً على نفوس المواطنين وأقرب إلى الثقة والتصديق من إعلان فوزه بنسبة ٩٩,٩٩٪ . وليس أنفع للدولة من تبادل الثقة بين الشعب والحكومة لكي تلقى القيادة الاستجابة المخلصة من الناس وهم عماد الدولة وأساس قيامها .

---

(١) الآية رقم ٦٩ من سورة الحج .

(٢) الآية رقم ١١٨ من سورة هود .

(٣) راجع : ديفرجيه — المرجع السابق — ص ٤٠٤ .

الفصل الثاني

الاستفتاء والانتخاب

لا شك في وجود نوع من الصلة بين نظام الاستفتاء الشعبي ونظام الانتخاب أو التمثيل النيابي ، لأن النظامين ينبثقان عن سلطة التصويت le pouvoir de suffrage التي يتمتع بها الشعب والتي تمثل وسيلة التعبير عن السيادة في الدولة . وليست سلطة التصويت هذه هي سلطة حكم فقط ، ولكنها سلطة تمثيل أيضاً في كلتا الحالتين . وذلك لأنه إذا كان أعضاء البرلمان في النظام الانتخابي يمثلون الأمة ، فإن الهيئة الانتخابية التي تدلي بالرأي في الاستفتاء هي أيضاً سلطة تمثيل عن الأمة ، لأن هذه الهيئة لا تضم كل أفراد الأمة [1] ، وإنما بعضهم فقط ممن تتوافر فيهم شروط الانتخاب أو المساهمة في الحياة السياسية . واستناداً إلى ذلك يؤكد بعض الفقهاء أنه لا توجد حكومات مباشرة بصفة مطلقة ، وإنما توجد

---

(١) وفي ذلك يقول أحد الفقهاء الفرنسيين :

« Les électeurs sont les premiers et nécessaires représentants me la nation ».

A. Esmein, Eléments de droit constitutionnel, 5e éd., p. 300.

حكومات نيابية أو شبه نيابية [1] .

ولكي يكون التمييز بين الاستفتاء والانتخاب شاملاً واضحاً ، نعرض فيما يلي للتفرقة بين الاستفتاء بالمعنى الصحيح أو الاستفتاء الموضوعي وبين الانتخاب ، ثم ندرس بعد ذلك التفرقة بين ما يسمى بالاستفتاء الشخصي — الذي أطلقنا عليه اصطلاح الاستراآس — وبين الانتخاب .

(۱) راجع موريس هوريو — المرجع السابق — ص ٥٥٢ .

المبحث الأول

الاستفتاء الموضوعي والانتخاب

من الخطأ أن نخلط بين الاستفتاء بمعناه الصحيح أو الموضوعي وبين الانتخاب. فالاستفتاء كما سبق القول – هو أخذ رأي الشعب بالموافقة أو الرفض في موضوع من الموضوعات العامة، أما الانتخاب فمعناه اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد. وإذا كان الانتخاب ينطوي على معنى الاستفتاء من الناحية اللغوية، لأنه يتضمن طلب رأي الناخبين في المرشحين، فإنه يختلف عن الاستفتاء في مفهومه القانوني لتعلقه باختيار بين أشخاص.

وقد اختلف الفقهاء فيما إذا كان الاستفتاء أم الانتخاب أيسر عبئاً من الآخر بالنسبة للمواطنين. واتضح من الخلاف أن مسألة المقارنة بين الانتخاب والاستفتاء من حيث سهولة أو صعوبة الاختيار بالنسبة للمقترع ليست من السهولة لدرجة تسمح بالإجابة عليها بكلمة واحدة. فالاختيار بين الموافقة أو الرفض في الاستفتاء يكون أسهل إذا حسن اختيار موضوعه – على النحو الذي سنوضحه فيما بعد – وتولى كل من مؤيديه ومعارضيه بحرية تامة تقييم هذا الموضوع وإظهار ما ينسب إليه من انتقادات بما ينير أمام المقترعين طريق الحكم السليم على موضوع الاستفتاء. أما الاختيار بين المرشحين في الانتخاب فهو في الحقيقة أصعب من ذلك إذا نظرنا إلى الأمور بطريقة أكثر

عمقاً وذلك لأن الناخب يختار المرشح إما بناء على برنامجه وإما بناء على شخصه :

– ففي الحالة الأولى يتم الاختيار والتفضيل بين المرشحين على أساس البرامج التي يعرضها المرشحون في الحملة الانتخابية . وهو ما يحدث في بلاد الديمقراطيات الغربية وتلك التي حذت حذوها . ونعتقد أن الحكم على البرامج الانتخابية ومعالجتها للسياسة العامة للدولة بما تنطوي عليه من مسائل ومشاكل وموضوعات يعد أصعب بكثير من الحكم على أحد هذه الموضوعات في استفتاء شعبي ، خاصة إذا حسن اختيار هذا الموضوع وشرحه من جوانبه المختلفة للمقترعين .

– وفي الحالة الثانية يقوم الاختيار على أساس أشخاص المرشحين الذين يراد الاختيار بينهم . وهو ما يحدث في البلاد المتخلفة والماركسية – إذا اتيحت فيا فرصة الاختيار – حيث لا توجد أحزاب غير حزب الحكومة ، وحده أو مع بعض الأحزاب المزيلة ذات الاتجاهات المتقاربة . ونرى أن تقييم الأشخاص تقييماً صحيحاً يعد أصعب من تقييم الموضوعات ، نظراً لغموض مكونات الشخصية البشرية ، ولشدة تأثير الدعاية الانتخابية وما ينفق فيها على عامة الناخبين بدرجة تفوق تأثير الكفاءة وحسن السمعة التي لا يعلمها غالباً إلا قلة من الناخبين لصلتهم المباشرة بالمرشحين أو احتكاكهم بهم .

المبحث الثاني

الاستفتاء الشخصي والانتخاب

يختلف الاستفتاء الشخصي أو الاستفتاء على الرئاسة أو ما نسميه بالاسترآس عن الانتخاب . فالانتخاب — كما سبق القول — معناه اختيار بين أشخاص ، يقوم الناخبون فيه بالترجيح بين المرشحين . أما الاسترآس فليس اختياراً بين أشخاص وإنما هو موافقة على مرشح واحد يطلب توليته الرئاسة . ويتم الاسترآس في ظروف تكاد تحتم الموافقة شبه الاجماعية على هذا المرشح ، بخلاف ظروف الانتخاب التي تتيح فرصة لتوزيع الأصوات وتباين النتائج [1] .

ويرى بعض الفقهاء أن ما يسمى بالاستفتاء على الرئاسة ليس استفتاء وإنما هو نوع من الانتخاب [2] . وهو بطبيعة الحال ليس انتخاباً عادياً ،

---

(١) ومع ذلك فقد خلط بعض الفقهاء بين الاسترآس والانتخاب ، فقالوا بأن الاسترآس هو تدخل الشعب في المسألة الانتخابية ، وأن الاستفتاء هو تدخل الشعب في المادة التشريعية . راجع في ذلك :

A. Malvardi, Le référendum et le plébiscite en droit français et en droit comparé, thèse, Nancy, 1935, p. 40 et 41, cit. Denquin, op. cit., P. 140.

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي : الحريات العامة ١٩٧٥ ص ٢١٦

وإنما انتخاب غير عادي أو شاذ قد يطلق عليه تجاوزاً انتخاب المرشح الواحد . ونعتقد أن عرض مرشح واحد على هيئة الناخبين للموافقة عليه كرئيس للدولة لا يعد انتخاباً بحال من الأحوال ، لأن الانتخاب يفترض في جوهرة اختيار بعض من كل ، أي اختيار فرد أو أفراد من مجموعة ، والأمر في الحالة التي نحن بصددها ليس كذلك لانتفاء عنصر الاختيار بين المرشحين فيه ووحدانية المعروض على الموافقة الشعبية . لذلك أطلقنا على هذا النوع من التصويت الشعبي — كما سبق القول — نظام الاستر آس .

وتختلف نتيجة التصويت الشعبي بالنسبة لنفس المرشح حسب ما إذا تعلق هذا التصويت باستر آس أو استفتاء شخصي ، أو بانتخاب يتنافس فيه مع مرشحين آخرين . والأمثلة التي تثبت ذلك كثيرة . فلو أجرت انديرا غاندي رئيسة وزراء الهند استفتاء شخصياً على بقائها رئيسة لوزراء الهند في النصف الثاني من مارس عام ١٩٧٧ لمدة معينة — أو حتى لمدى الحياة — لكان الراجح هو فوزها في هذا التصويت بأغلبية كبيرة جرياً على سنة الاستر آس ، ولانعدام فرصة الاختيار بين المرشحين أمام الناخبين الذين لا يكون أمامهم غير الترجيح بين الدولة المنظمة المستمرة بحكومتها في حالة الموافقة ، وبين الفوضى والاضطراب وخلو منصب الحكم مع عدم معرفة من يشغله في حالة الرفض . أما عندما أجريت الانتخابات في التاريخ المذكور فإن الوضع قد اختلف عن ذلك . فقد خسر حزب المؤتمر الحاكم منذ عام ١٩٧٤ الأغلبية البرلمانية . وهزمت أنديرا غاندي نفسها — وهي رئيسة وزراء الهند أثناء إجراء الانتخابات ومنذ إحدى عشرة سنة — أمام منافسها المعارض ، كما هزم ولدها وسبعة من وزرائها . وقد حدث كل ذلك بعد ما يقرب من عامين من تطبيق قانون الطوارىء والحكم المطلق بما انطوى عليه من مظالم وقيود ومعتقلات . وهذا يدل — من ناحية أخرى — على نزاهة الانتخابات في هذا البلد رغم تخلفه ، هذه النزاهة التي سمحت لائتلاف حزبي جاناتا والمؤتمر للديمقراطية — المنشق على حزب المؤتمر — بالحصول على أغلبية

مقاعد البرلمان وعلى ما يقرب من ضعف ما حصل عليه حزب المؤتمر الحاكم من مقاعد [1] .

وفي باكستان حدث بعد الانتخابات التي أجريت في النصف الأول من عام ١٩٧٧ أن وقعت اضطرابات عنيفة في البلاد ، أدت إلى خسائر كبيرة في الأرواح والأموال قادتها المعارضة مطالبة بإعادة الانتخابات التي حصلت بمقتضاهــا حكومة ذو الفقار علي بوتو — عن طريق حزب الشعــب الباكستاني — على أغلبية المقاعد البرلمانية ، بحجة تزويرها . وفي محاولة من الحكومة لإيجاد وسيلة للتفاهم مع المعارضة لوقف أعمال العنف والمقاطعة ، اقترح بوتو بدلاً من إعادة الانتخابات استفتاء الشعب في مصيره كرئيس للحكومة . للفصل في مسألة بقائه في السلطة أو عزله منها ، وبدأ في اتخاذ اجراءات تعديل الدستور ليسمح باجراء مثل هذا الاستفتاء الشخصي أو الاستزآس . غير أن المعارضة رفضت بشدة فكرة الاستفتاء على شخص رئيس الحكومة كوسيلة لحل الأزمة وأكدت استمرار المقاومة إلى حين إعادة الانتخابات ، وذلك لعلم زعماء المعارضة بالصبغة غير الديمقراطية لنظام الاستفتاء الشخصي ، وبالنتائج التي يتمخض عنها عادة وهي الموافقة شبه الاجماعية على تأييد الرئيس . واستمرت الاضطرابات والمحاولات إلى أن انتهى الأمر بانقلاب عسكري أطاح ببوتو وحكومته قبل نهاية نفس

---

(١) وجدير بالذكر أن هذه النتائج بإثباتها نزاهة الانتخابات الهندية تبعد عن الأذهان فكرة استحالة قيام أنظمة ديموقراطية حقيقية في البلاد المتخلفة . وقد دفع رئيسة وزراء الهند إلى إجراء هذه الانتخابات الخاسرة اعتقادها بأن الظروف السياسية في ذلك الوقت كان من شأنها أن تحقق لها الفوز والبقاء في السلطة بطريقة ديموقراطية . إذ أن خصومها من المعارضين لم يكن لديهم متسع من الوقت بعد خروجهم من السجون والمعتقلات لتنظيم صفوفهم والإعداد لحملاتهم الانتخابية . ولكن النتائج جاءت على غير ما تمنت وتوقعت ففقدت ثقة الشعب ومعها سلطة الحكم .

العام الذي تمت فيه الانتخابات المشبوهة . ثم انتهت حياة بوتو نفسه على حبل المشنقة ، حيث أعدم في الرابع من أبريل عام ١٩٧٩ بعد أن أدانته المحكمة في تهمة الاشتراك في مؤامرة لقتل أحد منافسيه السياسيين ، ورفض الرئيس ضياء الحق الاستجابة إلى نداءات العفو الكثيرة التي وجهت اليه من مختلف بلاد العالم .

ويصدق نفس الحكم بالنسبة للاستفتاءات الموضوعية حين ترتبط بشخص رئيس الدولة ومسألة الثقة فيه . فقد ثبت بالتجربة أن نتائج هذه الاستفتاءات تختلف عن نتائج الانتخابات ولو تعلق الأمر بنفس الشخص الذي يعرض على الاستفتاء أو يكون مرشحاً في الانتخاب . وتأكيداً لذلك نذكر المثال التالي : ففي الدور الأول من انتخابات الرئاسة الفرنسية لسنة ١٩٦٥ لم يحصل الرئيس شارل ديجول إلا على نسبة ٤٣,٦٪ من الأصوات الصحيحة المعطاة . ومع ذلك فاز في الدور الثاني من هذه الانتخابات بالحصول على ٥٤,٥٪ من الأصوات . وكانت هذه هي انتخابات الرئاسة الوحيدة التي مر بها الرئيس شارل ديجول بعد أن أصبح انتخاب الرئيس الفرنسي بمقتضى التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ يتم عن طريق الاقتراع العام . ويرجع عدم حصول الجنرال ديجول على نسبة عالية من الأصوات إلى وجود منافسيه من مرشحي الرئاسة الذين كان الناخبون يستطيعون التصويت لصالحهم . أما في الاستفتاءات المرتبطة بشخص الرئيس ، وحيث لا يوجد المنافس بطبيعة الحال ، فقد كان الرئيس ديجول يحصل على نسب أعلى من الأصوات . ففي استفتاء ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ حصل على ٦١,٧٥٪ من أصوات المقترعين ، وهي لا شك نسبة أكبر من تلك التي حصل عليها في انتخابات الرئاسة في أي من الدورين الأول والثاني . وأكثر من ذلك فإن نتيجة استفتاء ٢٧ أبريل عام ١٩٦٩ ، الذي أخفق فيه ديجول واعتزل بسببه الحياة السياسية كانت هي الحصول على نسبة ٤٦,٨٢٪ من أصوات الناخبين ، وهي نسبة أعلى من تلك التي حصل عليها في الدور

الأول من انتخابات الرئاسة المشار اليها [1] .

ويفسر ذلك بأنه في حالة استخدام الاستفتاء كمسألة ثقة في رئيس الدولة لا يعرض على الناخبين اختيار بين أشخاص ، وإنما موضوع معين يطلبه الرئيس ويهدد بالاستقالة في حالة عدم الموافقة عليه . وفي هذه الحالة يعلم الناخب أن رفض موضوع الاستفتاء يثير مسألة اعتزال الرئيس دون علم بمن سيخلفه ، ويفتح الباب لأزمة سياسية غير معروفة النتائج . وهنا يجد الناخبون أنفسهم مدفوعين بالإجابة على الاستفتاء بنعم . ويكون دافعهم إلى ذلك أكبر من رغبتهم في التصويت لصالح الرئيس عندما يكون مرشحاً في انتخابات تتضح فيها مسألة الحلول محله أو استبدال غيره به .

وبمقدار ما يبدو الرئيس صعب الاستبدال بمقدار ما يكون التهديد بالاستقالة فعالاً . ففي آخر استفتاء أجراه الرئيس شارل ديجول في فرنسا خلال شهر ابريل عام ١٩٦٩ كانت شدة التعلق والثقة بالجنرال قد ضعفت نتيجة أزمة مايو عام ١٩٦٨ ونتيجة ظهور رئيس وزرائه جورج بومبيدو في أعين الكثيرين كرئيس أكثر حيوية ومرونة . لذلك أصبح الاستفتاء المرتبط بمسألة الثقة أشد خطورة على الرئيس من انتخابات الرئاسة لأنه

---

(١) ويلاحظ فضلاً عن ذلك أن الرئيس الفرنسي شارل ديجول كان يحصل في الاستفتاءات على نسب من الأصوات أعلى من تلك التي كان يحصل عليها أنصاره في الانتخابات البرلمانية . وقد لعبت مكانة الجنرال الخاصة دوراً كبيراً في ذلك ، وهي لا شك أقل اعتباراً لدى الناخبين في الانتخابات التشريعية منها في الاستفتاءات التي كان يطلبها . وإن كان ذلك يفسر جزئياً بظروف أخرى ، منها أنه في عام ١٩٥٨ أعطى كثير من الناخبين أصواتهم في الانتخابات لرغبتهم في تغيير النظام السياسي للجمهورية الرابعة . وفي ابريل عام ١٩٦٢ وافق اليسار الفرنسي على موضوع الاستفتاء لأنه كان يتفق مع سياسته في الجزائر . راجع في ذلك : موريس ديفرجيه — المرجع السابق — ص ١٥٠ .

اقتراع من دور واحد . ودليل ذلك أن الرئيس ديجول حصل في الاستفتاء الذي فشل فيه واعتزل بعده السلطة على ١٠,٥١٥,٠٠٠ صوتاً ، بما يعادل ٤٦,٨٢٪ من الأصوات الصحيحة ، في حين أن جورج موميدو الذي انتخب رئيساً للجمهورية فيما بعد لم يحصل في الدور الأول للانتخاب إلا على ٩,٧٦٣,٠٠٠ صوتاً ، أي ما يعادل ٤٣,٩٥٪ من الأصوات فقط . ومع ذلك فاز في الدور الثاني للانتخابات وأصبح رئيساً للجمهورية . وهذه التجربة التي تم فيها استبدال الرئيس موميدو بالرئيس ديجول من شأنها أن تقلل من استعمال رئيس الجمهورية للاستفتاء الشعبي كمسألة ثقة في شخصه [1] .

ويقترب الانتخاب من الاستفتاء الشخصي أو الاسترآس كلما زاد تعلق الشعب بأحد الزعماء . وهذا ما أكدته الأحداث السياسية في كثير من البلاد ، وظهر بصورة واضحة في المانيا الغربية في فترة إعادة البناء بعد الحرب العالمية الثانية . ففي انتخابات عام ١٩٥٧ حصل حزب المستشار اديناور على أغلبية مقاعد البرلمان وأصوات الناخبين . وقيل إن الناخبين صوتوا في هذه الانتخابات لصالح أديناور شخصياً أكثر من تصويتهم لصالح حزبه . وقد أحتل المستشار ورجال حكومته مكان الصدارة في الحملة الدعائية للانتخابات ، حتى إن المراقبين تحدثوا عن استرآس **plébiscite** ٦ سبتمبر عام ١٩٥٧ . واستطاع المستشار الالماني اديناور بحكمته وحسن تصرفه أن يستحوذ على إعجاب وتأييد الجماهير ، لدرجة جعلت المانيا في هذه الفترة تتجاوب مع الاتجاه السائد في كثير من الدول الحديثة نحو تشخيص السلطة **la personalisation du pouvoir** أو تجسيدها في شخص الرئيس ، وجعلت مركز المستشار يتحول من حيث الواقع من مجرد رجل البرلمان إلى زعيم الشعب الذي تختاره الهيئة الانتخابية ليقود السياسة القومية

---

(١) راجع : موريس ديفرجيه ــ المرجع السابق ــ ص ١٥٠ .

للبلاد خلال أربع سنوات . ومما يؤكد دور شخصية أديناور في استقطاب أصوات المواطنين الالمان خلال فترة حكمه إن حزبه فقد جانباً ملحوظاً من شعبيته وقوته الانتخابية بعد اعتزاله السلطة [1] .

(١) راجع في ذلك :

J. Amphoux, le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne, 1962, p. 380 et suiv.

الفصل الثالث

الاستفتاء والبيعة

يختلف مفهوم الاستفتاء الشخصي أو الاستفتاء على رئاسة الجمهورية أو ما نسميه بالاسترآس عن مفهوم البيعة كنظام من أنظمة الشريعة الإسلامية[1] .

والبيعة أو المبايعة في اللغة العربية هي مصدر بايع[2] أو باع . وكان الناس « إذا بايعوا الأمير وعقدوا عهده جعلوا أيدهم في يده تأكيداً للعهد ، فأشبه ذلك فعل البائع والمشتري ، فسمي بيعة »[3] .

وتعتبر البيعة عقداً مبرماً بين المرشح للخلافة أو رئاسة الدولة وبين الأمة

---

(١) وقد ورد فعل المبايعة في كتاب الله العزيز في مواضع متعددة . من ذلك قوله سبحانه : « إن الذين يبايعونك إنما يبايعون الله » ... وقوله تعالى « لقد رضي الله عن المؤمنين إذ يبايعونك تحت الشجرة » ... الآية رقم ١٠ والآية رقم ١٨ من سورة الفتح .

(٢) يميز بعض الفقهاء بين المبايعة والبيعة ، لأن « بايع » على وزن « فاعل » من أفعال المشاركة التي يفترض فيها وجود فريقين لكل منهما حقوق وعليه واجبات . راجع في ذلك : ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي — ١٩٧٧ — ص ٢٧٤ .

(٣) راجع مقدمة بن اخلدون ص ٧١٩ — ٧٢٠ .

ممثلة في أهل الحل والعقد ، يتعهد فيه المرشح بأن يتولى شئون الأمة ويرعى مصالحها ، وتتعهد فيه الأمة بالسمع والطاعة . ومن هذا العقد يستمد الخليفة سلطته . [1] وإذا كانت نظرية العقد الاجتماعي – التي قيل بها في الفقه الغربي لبيان أساس سلطة الحكومة ومصدر الشرعية في الدولة – أقيمت على مجرد افتراض نظري ، فإن عقد البيعة بين الأمة والحاكم قد قام قبل ذلك بقرون على أساس حقيقة واقعة لا خيال فيها ولا افتراض . [2]

وقد كان اختيار خليفة المسلمين في عهد الخلفاء الراشدين – يتطلب من أهل الحل والعقد أن [3] « يتصفحوا أحوال أهل الإمامة فيقدموا منهم أكثرهم فضلاً وأكملهم شروطاً . فإذا تعين لهم من بين الجماعة من أداهم الاجتهاد إلى اختياره ، عرضوها عليه ، فإن أجاب اليها بايعوه عليها ، وانعقدت له الإمامة ببيعتهم ، ولزم كافة الأمة الدخول في بيعته ، والانقياد لطاعته ، وإن امتنع عن الإمامة ورفض قبولها فإنهم لا يفرضون عليه قبولها ، وإنما يعدل إلى من سواه من مستحقيها فيبايعونه » . [4]

ويقال إن أكبر خلاف وقع في الأمة الإسلامية وفرق بين طوائفها هو الخلاف حول الخلافة أو الإمامة ، « إذ ما سل سيف في الإسلام على قاعدة

---

(١) الدكتور محمد ضياء الدين الريس : النظريات السياسية الاسلامية – ص ١٧٠ وما بعدها . وراجع رسالة الدكتور عبد الرزاق السنهوري المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٢٦ بعنوان الخلافة – ص ٩٤ .

(٢) راجع : الدكتور محمد كامل ليلة : الأنظمة السياسية – ١٩٦٩ – ص ٢١٧ .

(٣) قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه « من بايع أميراً من غير مشورة المسلمين فلا بيعة له ولا بيعة للذي بايعه » . راجع : محمد يوسف الكاندهلوي – حياة الصحابة – الجزء الثاني – ص ١١٠ .

(٤) راجع : الماوردي : الأحكام السلطانية – ص ٧ . وانظر أيضاً : الدكتور صلاح دبوس : الخليفة – توليته وعزله – ص ١٢٤ – ١٣١ .

دينية مثل ما سل على الإمامة في كل زمان » [1] . وأول من كتب وأفاض في الخلافة هم الشيعة — [2] وهم الذين سموها الإمامة — باعتبارها عنصراً عقائدياً أساسياً في مذهبهم . [3]

---

(١) الشهرستاني : الملل والنحل — الجزء الأول — ص ١٦ — ٢٠ .

(٢) الدكتور محمد ضياء الدين الريس — المرجع السابق — ص ٨٧ . ويقال إن الإمام هو صاحب الحق الشرعي المتصف بالصفات الحميدة اللازمة لتولي هذا المنصب ، أما الخليفة فهو صاحب السلطة الفعلية في الدولة الإسلامية حتى بعد أن انحرفت تطبيقات الخلافة عن مبادىء الشريعة الاسلامية . راجع ص ١١١ ، ١١٢ من المرجع سالف الذكر .

(٣) والشيعة لا يعتبرون الإمامة عقداً بين الأمة والإمام ، وإنما يعتبرونها واجباً فرضه الله تعالى ، وركناً في الدين . واستندوا في ذلك إلى بعض التفسيرات القرآنية والأحاديث النبوية التي ينكرها أهل السنة والجماعة . من ذلك قول الله تعالى في سورة النساء (آية رقم ٥٩) (يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم) . فيقولون إن الأمر بالطاعة لا يكون إلا لمعصوم يعينه الله تعالى من باب الهدى والرحمة بالناس ، وهو القائل في سورة الليل (إن علينا للهدى) ، والقائل في سورة الأنعام (كتب ربكم على نفسه الرحمة) . فالإمامة لدى الشيعة الإمامية كالنبوة ، تعد من المناصب الإلهية . غير أن الإمام لا يوحى إليه كما يوحى إلى النبي . فكما أن الله تعالى يختار من يشاء من عباده للنبوة ويؤيده بالمعجزة تصديقاً لدعوته فكذلك يختار من يشاء للإمامة ويأمر نبيه صلى الله عليه وسلم بأن ينص عليه . فيقول الله تعالى في سورة القصص (ونجعلهم أئمة) (الآية رقم ٥) . ويقول سبحانه في سورة الأنبياء (وجعلناهم أئمة يهدون بأمرنا) (الآية رقم ٧٣) . ويقول الشيعة الإمامية إن بعض أحاديث الرسول صلى الله عليه وسلم تبين أن الأئمة اثنا عشر إماماً كلهم من قريش ، وأن هذا العدد المخصوص لا ينطبق إلا على الأئمة الاثني عشر من أهل بيت النبي ، وهم :

١ — علي بن أبي طالب .

٢ — الحسن بن علي . =

= ٣ ــ الحسين بن علي .
٤ ــ علي بن الحسين زين العابدين .
٥ ــ محمد بن علي الباقر .
٦ ــ جعفر بن محمد الصادق .
٧ ــ موسى بن جعفر الكاظم .
٨ ــ علي بن موسى الرضا .
٩ ــ محمد بن علي التقي الجواد .
١٠ ــ علي بن محمد الهادي النقي .
١١ ــ الحسن بن علي العسكري .
١٢ ــ محمد بن الحسن الغائب المهدي المنتظر .

راجع في ذلك : السيد أمير محمد الكاظمي القزويني : الشيعة في عقائدهم وأحكامهم ــ ص ٣٨ وما بعدها ، ويقول الشيعة الإمامية أن النبي صلى الله عليه وسلم أوصى تراثه الروحي إلى ابن عمه علي بن أبي طالب وخلفائه من ابنته فاطمة الزهراء ، وأن الامامة تنحدر إليهم عن طريق الإرادة الإلهية . وبعد اغتيال علي كرم الله وجهه آلت الإمامة إلى أبنائه وأحفاده الذكور ، حتى نالها الحفيد الحادي عشر الإمام الحسن العسكري الذي توفي عام ٢٦٠ هجرية الموافق عام ٨٧٤ ميلادية ، في عهد الخليفة العباسي المعتمد . وكان الخلفاء العباسيون يضطهدون الإمام الحسن ويسجنونه ويحسدونه . وقد خرج ابنه محمد ، المعروف باسم المهدي ــ وكان طفلاً لا يجاوز الخامسة من عمره ــ يبحث عن أبيه ذات يوم فدخل مغارة ليست بعيدة عن داره ، ولكنه لم يخرج منها حتى الآن . وظل الشيعة يجتمعون أمام مدخل المغارة ليطلبوا إلى الطفل الذي ضاع فيها أن يعود إليهم . وبعد أن يطول انتظارهم عبثاً يعودون إلى منازلهم والحزن يملأ نفوسهم لعدم عودة الطفل . « وقد تفاعلت هذه المأساة في قلوب الشيعة ثم تقمصت أملاً عميقاً في نفوسهم ظهر لديهم في شكل عقيدة دينية تقول بأن هذا الطفل سيخرج من المغارة في يوم من الأيام ليملأ الأرض عدلاً بعد أن ملئت جوراً . وحينئذ سيذهب عنهم ما يقاسونه من اضطهاد وتعذيب » . راجع في ذلك : سيد أمير علي : روح الاسلام ــ =

....

= تعريب عمر الديراوي — ١٩٦١ — ص ١٤٢ - ١٤٣ . ولعل هذا هو اعتقاد العامة أو بعضهم . أما كبار فقهاء الشيعة فيؤكدون أن « السرداب لا علاقة له بغيبة الإمام أصلاً . وإنما تزوره الشيعة وتؤدي بعض المراسم العبادية فيه لأنه موضع تهجد الإمام وآبائه ... » راجع في ذلك : الشيخ محمد حسين كاشف الغطاء : أصل الشيعة وأصولها — ص ١٥٩ . وراجع في تاريخ الأئمة : هاشم معروف الحسني : سيرة الأئمة الاثني عشر — ١٩٧٨ . وراجع أيضاً : محمد تقي الحكيم : سنة أهل البيت - ١٩٧٨ - ص ٩ وما بعدها . محمد بحر العلوم : مصدر التشريع لنظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٧ — ص ٣٠ وما بعدها . ويقول الشيعة إن الإمام المنتظر قد غاب غيبة صغرى بدأت بولادته عام ٢٥٥ هجرية وانتهت بوفاة سفيره الرابع والأخير عام ٣٢٨ أو ٣٢٩ من الهجرة . وكان الإمام المنتظر يتصل بأتباعه وشيعته — خلال هذه الفترة — اتصالاً سرياً عن طريق المخلصين من أصحابه الذين يدعون بالسفراء . وبدأت غيبته الكبرى من ذلك التاريخ إلى أن يشاء الله فيظهر المهدي المنتظر ويحقق ما أخبرت به الآية الكريمة (هو الذي أرسل رسوله بالهدى ودين الحق ليظهره على الدين كله) (الآية رقم ٣٣ من سورة التوبة ، والآية رقم ٢٨ من سورة الفتح ، والآية رقم ٩ من سورة الصف) . أما بقاء الامام المنتظر حياً طوال هذه المدة من السنين بما يتجاوز الحدود الاعتيادية لعمر الانسان ، فإنه — في رأيهم — ممكن على الصعيد الفلسفي والعلمي ، وتؤكده أدلة نقلية وتاريخية وعقائدية . ويضيف الشيعة الإمامية أن الحاكم خلال فترة الغيبة التي قد تصل إلى آلاف السنين هو الفقيه العادل العالم الذي يعينه المسلمون . راجع في ذلك : عبد الهادي الفضلي : في انتظار الإمام — ١٩٧٢ — ص ٣٠ - ٣١ - ٤٧ - ٥٤ - ٩١ - ٩٧ . الشيخ محمد حسن آل ياسين : المهدي المنتظر . محمد باقر الصدر : بحث حول المهدي - ١٩٧٧ - ص ٦٣ وما بعدها . روح الله الخميني : الحكومة الاسلامية - ص ٢٦ وما بعدها . أما الشيعة الزيدية فترى أن الإمامة لا تقف عند عدد معين . وأنها لم ينص عليها في الكتاب والسنة . وإنما هي جائزة لكل فاطمي صالح ، وأنها آلت بعد علي ابن الحسين زين العابدين لابنه زيد . أما الشيعة الاسماعيلية فترى أن الإمامة قد

ويؤكد الشيعة الإمامية أن ايكال أمر اختيار الخليفة أو الإمام إلى الامة « هو عين الفوضوية ... وليس معناه إلا القاء الأمة في أعظم هوة من الخلاف لا حد لها ولا مقر ... وسر ذلك أن الناس مختلفون متباينون ... » . وما الرجوع إلى الأكثرية العددية إلا « آخر ما توصل إليه الإنسان بعد العجز عن تحصيل الاتفاق الحقيقي وبعد أن فشل البشر على ممر تلك القرون الطويلة التي أنهكته بالتجارب القاسية ، فوجد ذلك خير ضمان للسلام في الأمم ، وليس معنى ذلك أن الأكثرية لا تخطيء ، كيف والجماعات دائماً تفكر بأحط فكرة فيها ، ومن مزاياها أنها خاضعة لسلطان العاطفة . فهي علاج لفض المنازعات ليس إلا ، لا لضمان تحصيل الرأي الصائب ... » . لذلك فإن « تشريع تعيين الإمام بالانتخاب لا يصح لنا أن ننسبه إلى منقذ البشرية من الضلالة إلى الهدى الذي لا ينطق إلا عن وحي ، سواء فسرناه بالأكثرية أو باتفاق الجميع » [1] . ولذلك أيضاً فان « التوعية التي مارسها النبي ﷺ على المستوى العام في المهاجرين والأنصار لم تكن بالدرجة التي يتطلبها إعداد القيادة الواعية الفكرية والسياسية .... وإنما كانت توعية بالدرجة التي تبني القاعدة الشعبية التي تلتف حول قيادة الدعوة في الحاضر والمستقبل » [2] . وترى الإمامية أن « الإمام يجب أن يكون منصوصاً عليه من النبي ومعيناً من قبله بالذات . مستندين في ذلك إلى أن الإمامة باعتبارها استمراراً لمقام النبوة لا بد فيها — كالنبوة — من التعيين الكاشف عن اختيار الله تعالى ورضاه » . ويضيفون أن قوله تعالى (وربك يخلق ما يشاء ويختـــار ما كان

انتقلت من بعد جعفر الصادق لابنه اسماعيل وبقيت في عقبه رغم وفاته في حياة أبيه . راجع في ذلك : الدكتور محمد سلام مدكور : مناهج الاجتهاد في الاسلام — ١٩٧٤ . ص ٤٨٥ وما بعدها .

(١) الشيخ محمد رضا المظفر — السقيفة — ١٩٧٣ — ص ٣١ ، ٣٣ ، ٣٤ .

(٢) محمد باقر الصدر : بحث حول الولاية - ١٩٧٧ - ص ٥٨ .

لهم الخيرة سبحان الله وتعالى عما يشركون)[1] بصريح اللفظ «على أن اختيار امناء الشريعة ورعاة الدين ليس من الحقوق التي ترك الله مجال التصرف فيها للناس »[2] .

وينكر أهل السنة والجماعة رأي الشيعة الإمامية ويقولون إن الله قد ترك للناس مسألة اختيار حكامهم ضمن ما تركهم يختلفون فيه من أمور ليحكم بينهم بعد ذلك فيما كانوا فيه يختلفون ، ويؤكدون أن النبي ﷺ قد ربى المسلمين تربية سياسية سامية أساسها الشورى والحق والعدل وخير الناس ، وأعد لهم قادة عظاماً لم يشهد التاريخ أمثالهم كأبي بكر وعمر وعثمان وعلي وغيرهم من الصحابة الأبرار . أما الآية الكريمة فقد نزلت بخصوص اختيار النبي ﷺ ورداً على كلام الوليد بن المغيرة حين قال « لولا نزل هذا القرآن على رجل من القريتين عظيم »[3] .

والخلافة ثابتة بالإجماع[4] استناداً إلى قوله تعالى « يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم »[5] . غير أنه لم يرد في كتاب الله تعالى ولا في سنة رسوله ﷺ حكم يبين تفصيلاً طريقة اختيار رئيس الدولة الإسلامية . ولا شك أن ذلك لم يحدث سهواً أو خطأ . فتعالى المشرع

---

(١) الآية رقم ٦٨ من سورة القصص .

(٢) الشيخ محمد حسن آل ياسين : الإمامة — ١٩٧٨ — ص ٢٤ ، ٢٥ .

(٣) دكتور محمد محمود حجازي : التفسير الواضح — الجزء العشرون — ١٩٧٢ — ص ٥٠ .

(٤) الشيخ محمد أبو زهرة — ابن تيمية — ص ٣٤٣ .

(٥) الآية رقم ٥٩ من سورة النساء .
ويقول بعض الفقهاء إن « الإسلام لم يأت بنظام معين من أنظمة الحكم ، وإن فرض نظام معين من أنظمة الحكم كنظام الخلافة أو غيره في كافة العصور وكافة الأقطار إن لم يكن ضرباً من ضروب المحال ، فهو يؤدي بالأقل إلى الحرج الذي رفعه الإسلام عن المسلمين » . راجع : الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٤ — ص ٢٣٩ .

السماوي عن السهو والغفلة ، وتنزه عن الخطأ وغير المقصود، (وكل شيء عنده بمقدار . عالم الغيب والشهادة الكبير المتعال) [1] . ولعل القصد من السكوت عن إيراد هذا الحكم هو ترك مسألة رئاسة الدولة للناس ينظمونها بما يتفق وظروفهم ورغباتهم مع ما يتضمن ذلك من اختبار لسلوك الناس حكاماً ومحكومين ، وامتحان لمواقفهم من أمر السلطة في المجتمع ، والسعي إليها أو الزهد فيها . وللسلطة أهميتها وجاذبيتها ومكانتها التي تغري الناس بالتنافس عليها أو الاندفاع إليها . وقد تقاتل عليها حتى بعض صحابة رسول الله ﷺ بعد مقتل الخليفة الثالث عثمان بن عفان رضي الله عنه ، ولم يكن قد مضى على وفاة الرسول الكريم غير سنوات قلائل .

وتعتبر الخلافة في الرأي الراجح لعلماء المسلمين فرض كفاية [2] كالجهاد وطلب العلم ، فإذا قام بها من هو أهل لها سقط فرضها عن الكافة . وإن لم يقم بها أحد أثم جميع المسلمين بتركها ، خاصة أهل الاختيار أو أهل الحل والعقد ، وأهل الخلافة أو الصالحون لها [3] .

ونتحدث فيما يلي عن البيعة في الخلافة الإسلامية كما حدثت في العمل ، ثم نبين مظاهر الخلاف بين الاستفتاء الشخصي أو الاسترآس والبيعة وناقش مسألة إمكان تطبيق البيعة في العصر الحديث .

---

(١) الآيتان الثامنة والتاسعة من سورة الرعد .

(٢) يرى بعض الفقهاء أن الأكثر دقة من الناحية العلمية أن تسمى الفروض الكفائية بالفروض الاجتماعية أو السياسية أو العامة أو التضامنية . راجع : الدكتور محمد ضياء الدين الريس — المرجع السابق — ص ٢٦٧ .

(٣) يرى بعض الفقهاء أن الإثم يقع على فريقين من الناس فحسب : « أحدهما : أهل الاختيار ، حتى يختاروا إماماً للأمة ، والثاني أهل الإمامة . وليس على من عدا هذين الفريقين من الأمة — في تأخير الإمامة — حرج ولا إثم » . راجع : الماوردي — الأحكام السلطانية — ص ٤ . وانظر كذلك : الدكتور عبد الحميد متولي — نظام الحكم في الاسلام — ص ٥٠١ .

المبحث الأول

البيعة كما حدثت في العمل

قامت الخلافة الإسلامية بعد وفاة الرسول ﷺ في السنة العاشرة للهجرة الموافقة لسنة ٦٣٢ ميلادية ، واستمرت بصورة أو بأخرى إلى تاريخ سقوط الخلافة العثمانية في نهاية الربع الأول من القرن العشرين الميلادي عام ١٩٢٤ . ويتضح من دراسة تاريخ البيعة وما جرى عليه العمل في شأن اختيار خليفة المسلمين طوال هذه المدة ان هذا الاختيار قد تم بأربع طرق : ثلاث منها رشيدة لم يتجاوز عمرها مجتمعة ثلاثين عاماً ، [1] والرابعة ليس لها من الإسلام سند أو أساس . ونتحدث فيما يلي عن كل من هذه الطرق وهي :

- طريقة الاختيار الحر .
- طريقة الاستخلاف .
- طريقة الاختيار بين معنيين .
- طريقة الخلافة الوراثية .

---

(١) ومن أخبار الآحاد قول رسول الله صلى الله عليه وسلم « الخلافة بعدي ثلاثون سنة . ثم تصير ملكاً عضوضاً » . انظر : الدكتور الريس — المرجع السابق — ص ١١٣

المطلب الأول

طريقة الاختيار الحر

تمثلت طريقة الاختيار الحر في اختيار الخليفة من بين المسلمين الصالحين لتولي الخلافة بواسطة صحابة رسول الله ﷺ، الذين أطلق عليهم أهل الحل والعقد أو أهل الشورى أو أهل الاختيار. والراجح أنه لم يكن يشترط إجماع أصحاب الاختيار وإنما يكفي اتفاق أغلبيتهم [1]. وقد طبقت هذه الطريقة في بيعة الخليفة الأول أبي بكر الصديق رضي الله عنه، وفي بيعة علي بن أبي طالب كرم الله وجهه. وهذه الطريقة تشبه ولكن بصورة بدائية طريقة انتخاب رئيس الجمهورية في العصر الحديث. وكانت تستهدف اختيار أفضل الصالحين لتولي منصب الخلافة [2].

١ ـ بيعة أبي بكر الصديق

تمت بيعة أبي بكر الصديق رضي الله عنه بالاختيار الحر بين المسلمين، نتيجة لما كان يتمتع به من خلق وعلم وورع جعلت الرسول ﷺ يفكر في تعيينه خليفة له من بعده، ثم يصرف النظر عن ذلك لاعتقاده بأن المسلمين لا يختلفون في أبي بكر. فعن أم المؤمنين عائشة رضي الله عنها قالت: قال لي رسول الله ﷺ في مرضه الذي مات فيه: ادعي لي عبد الرحمن بن أبي بكر أكتب لأبي بكر كتاباً لا يختلف عليه أحد بعدي. ثم قال دعيه، معاذ

---

(١) أبو يعلى: الأحكام السلطانية ـ ص ٧.

(٢) ليس المقصود بأفضل الصالحين أكرمهم عند الله أو أتقاهم أخذاً بقوله تعالى (ان أكرمكم عند الله أتقاكم)، فهذا أمر لا يعلمه إلا الله تعالى. وإنما المقصود بأفضل الصالحين أفضلهم لتولي أمر الخلافة أو رئاسة الدولة الاسلامية في ظروف الحال الملابسة.

الله أن يختلف المسلمون في أبي بكر »[1] وعن عائشة كذلك أنها قالت : لما مرض النبي عليه السلام مرضه الذي مات فيه فحضرت الصلاة فأذن بلال ، فقال « مروا أبا بكر فليصل بالناس »[2] .

فلما توفي النبي ﷺ اجتمع الأنصار في سقيفة بني ساعدة للتداول في أمر من يخلف الرسول في رئاسة الدولة ، وأرادوا أن يكون الخليفة من الأنصار ورشحوا لذلك سعد بن عبادة . فلما علم عمر بن الخطاب بذلك سارع إلى الصديق أبي بكر الذي كان وعلي بن أبي طالب في شغل بجهاز الرسول عليه السلام ، وأبلغ بما يحدث في سقيفة بني ساعدة . فذهب أبو بكر وعمر إلى اجتماع الأنصار وصحبهما إليه أبو عبيدة بن الجراح الذي لقيهما في الطريق . فأراد عمر أن يتكلم ، فطلب منه الصديق الانتظار ، ووقف يتحدث إلى الانصار ، فحمد الله وأثنى عليه وقال : « إن الله بعث محمداً رسولاً إلى خلقه ، وشهيداً على أمته ، ليعبدوا الله ويوحدوه . وهم يعبدون من دونه آلهة شتى ... فعظم على العرب أن يتركوا دين آبائهم ، فخص الله المهاجرين الأولين من قومه بتصديقه والإيمان به والمواساة له والصبر معه ،

---

(1) راجع في ذلك : تاريخ الطبري — الجزء الثالث — ص ٢٠٧ وما بعدها ، تاريخ الخلفاء للسيوطي ص ٦٧ وما بعدها ، الدكتور عبد الحميد بخيت : عصر الخلفاء الراشدين — ص ٣٦ وما بعدها ، البداية والنهاية لابن كثير — الجزء الخامس — ص ٢٤٥ وما بعدها .

(2) ويقول ابن كثير في مؤلفه سالف الذكر — ص ٢٢٩ :
عن أبي سعيد قال خطب رسول الله صلى الله عليه وسلم الناس فقال : إن الله خير عبداً بين الدنيا وبين ما عنده ، فاختار ذلك العبد ما عند الله . قال فبكى أبو بكر . قال فعجبنا لبكائه أن يخبر رسول الله عن عبده ، فكان رسول الله هو المخير ، وكان أبو بكر أعلمنا به . فقال رسول الله : « إن أمن الناس علي في صحبته وماله أبو بكر ، ولو كنت متخذاً خليلاً غير ربي لاتخذت أبا بكر ، ولكن خلة الإسلام ومودته لا يبقى في المسجد باب إلا سد إلا باب أبي بكر » .

على شدة أذى قومهم لهم وتكذيبهم اياهم ... فهم أول من عبد الله في الأرض . وآمن بالله وبالرسول . وهم أولياؤه وعشيرته ، وأحق الناس بهذا الأمر . ولا ينازعهم في ذلك إلا ظالم . وأنتم يا معشر الأنصار من لا ينكر فضلهم في الدين . ولا سابقتهم العظيمة في الإسلام ، رضيكم الله أنصاراً لدينه ورسوله ، وجعل إليكم هجرته ، وفيكم جلة أزواجه وأصحابه فليس بعد المهاجرين الأولين عندنا بمنزلتكم . فنحن الأمراء وأنتم الوزراء ، لا تفتاتون في مشورة . ولا تقضى دونكم الأمور » .

ثم قام الحباب بن المنذر فتحدث عن فضل الأنصار في نشر دين الله ، وقال : « إذا أبى هؤلاء (يعني المهاجرين) إلا ما سمعتم ، فمنا أمير ومنكم أمير » . فرد عليه عمر قائلاً « هيهات لا يجتمع اثنان في قرن . والله لا ترضى العرب أن يؤمروكم ونبيها من غيركم ، ولكن العرب لا تمتنع أن تولي أمرها من كانت النبوة فيهم » . وقال أبو عبيدة « يا معشر الأنصار : إنكم أول من نصر وآزر ، فلا تكونوا أول من بدل وغير » . ثم قام بشير بن سعد من الأنصار موجهاً حديثه إليهم فقال : « يا معشر الأنصار : إنا والله لئن كنا أولى فضيلة في جهاد المشركين ، وسابقة في هذا الدين ، ما أردنا به إلا رضا ربنا وطاعة نبينا والكدح لأنفسنا ، فما ينبغي لنا أن نستطيل على الناس بذلك ، ولا نبتغي به من الله عرضاً ، فإن الله ولي النعمة علينا بذلك . ألا إن محمداً ﷺ من قريش . وقومه أحق به وأولى . وايم الله لا يراني الله أنازعهم هذا الأمر أبداً . فاتقوا الله ولا تخالفوهم ولا تنازعوهم » . [1]
وعندئذ قام أبو بكر فقال : هذا عمر وهذا أبو عبيدة . أيهما شئتم فبايعوا . فقالا : لا . والله لا نتولى هذا الأمر عليك ، فإنك أفضل المهاجرين ، وثاني اثنين إذ هما في الغار ، وخليفة رسول الله على الصلاة . والصلاة أفضل

---

(١) راجع في أدلة خلافة أبي بكر : الرياض النضرة للامام أبي جعفر أحمد ، الشهير بالمحب الطبري — ١٩٥٣ — ص ١٩٣ .

دين المسلمين ، فمن ذا ينبغي أن يتقدمك أو يلي هذا الأمر عليك ؟ ابسط يدك نبايعك . فلما ذهبا ليبايعاه سبقهما إليه بشير بن سعد فبايعه ، ثم أقبل عليه الحاضرون يبايعونه [1] . وفي اليوم التالي توافد الناس على أبي بكر في المسجد يؤكدون له البيعة ويبايعونه على السمع والطاعة [2] .

---

(١) وقد تخلف عن بيعة أبي بكر جماعة من بني هاشم والزبير وعتبة بن أبي لهب وخالد بن سعد بن العاص والمقداد بن عمرو وسلمان الفارسي وأبو ذر وعمار ابن ياسر والبراء بن عازب وأبي بن كعب ، وكلهم مالوا مع علي بن أبي طالب . وتخلف عن بيعة أبي بكر كذلك أبو سفيان من بني أمية . وبعث أبو بكر عمر بن الخطاب إلى علي ومن معه ليخرجهم من بيت فاطمة رضي الله عنها ، وقال له إن أبوا عليك فقاتلهم . فأقبل عمر بشيء من نار ، فلقيته فاطمة الزهراء فقالت إلى أين يا ابن الخطاب ، أجئت لتحرق دارنا ؟ قال نعم أو تدخلوا فيما دخل فيه الأمة فخرج علي حتى أتى أبا بكر فبايعه . وروى الزهري عن عائشة رضي الله عنها قالت لم يبايع علي أبا بكر حتى ماتت فاطمة بعد ستة أشهر لموت أبيها صلى الله عليه وسلم . فأرسل علي إلى أبي بكر رضي الله عنهما فأتاه في منزله فبايعه . وقال علي ما نفسنا عليك ما ساقه الله إليك من فضل وخير ، ولكنا نرى أن لنا في هذا الأمر شيئاً فاستبددت به دوننا وما ننكر فضلك . راجع في ذلك : المختصر في أخبار البشر لعماد الدين اسماعيل أبي الفدا — المجلد الأول — ص ١٥٦ .

(٢) يذكر أن عباس بن عبد المطلب أراد أن يسأل رسول الله صلى الله عليه وسلم في مرضه الذي مات فيه عمن يخلفه في رئاسة الدولة ، ولكن علي بن أبي طالب منعه عن ذلك . فقد روى عبد الله بن عباس أن علي بن أبي طالب خرج من عند رسول الله في وجعه الذي توفي فيه فقال الناس : يا أبا الحسن كيف أصبح رسول الله ؟ فقال أصبح بحمد الله بارئاً . فأخذ بيده عباس بن عبد المطلب فقال له : إني والله لأرى رسول الله صلى الله عليه وسلم سوف يتوفى من وجعه هذا : لأني أعرف وجوه بني عبد المطلب عند الموت . اذهب بنا إلى رسول الله فلنسأله فيمن هذا الأمر ؟ إن كان فينا علمنا ذلك ، وإن كان في غيرنا كلمناه فأوصى بنا . فقال علي: إنا والله لئن سألناها رسول الله صلى الله عليه وسلم فمنعناها لايعطيناها الناس بعده . وإني والله لا أسألها رسول الله صلى الله عليه وسلم . =

٢ – بيعة علي بن أبي طالب

حدث بعد مقتل الخليفة الثالث عثمان بن عفان أن بايع الثوار علي بن أبي طالب للخلافة [1] ، ولكنه رفض بيعتهم لأنهم لم يكونوا هم أهل الحل والعقد . واضطربت الأحوال في مدينة الرسول نتيجة سيطرة الثوار عليها.

= راجع في ذلك البداية والنهاية لابن كثير – الجزء الخامس – ص ٢٢٧ .
ويروي عبد الله بن عباس أيضاً أنه عندما اشتد الوجع بالنبي صلى الله عليه وسلم قال : « ائتوني بدواة وصحيفة أكتب لكم كتاباً لا تضلوا بعده أبداً » . فاختلف الحاضرون وأكثروا الكلام فأمرهم الرسول بالانصراف ولم يمل كتاباً على أحـــد .

راجع في ذلك : صحيح البخاري – الجزء الثالث – ص ٦٠ ، الشهرستاني : الملل والنحل ، ص ١٨ ، ١٩ .

(١) يرى الشيعة أن علي بن أبي طالب كان أحق بخلافة الرسول صلى الله عليه وسلم منذ وفاته ، بدعوى أن الرسول أوصى بذلك . ويستندون إلى حديث أخرجه الطبراني عن رسول الله صلى الله عليه وسلم أنه قال : « يا فاطمة أما علمت أن الله عز وجل اطلع على أهل الأرض ، فاختار منهم أباك فبعثه نبياً ، ثم اطلع الثانية ، فاختار بعلك ، فأوحى إلي ، فأنكحته واتخذته وصياً » . ويذكرون حديث سعد الذي قال فيه : سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يوم الجحفة . فأخذ بيد علي وخطب فحمد الله وأثنى عليه ثم قال : « أيها الناس إني وليكم . قالوا صدقت يا رسول الله ، ثم رفع يد علي فقال : هذا وليي يؤدي عني ديني » .
راجع في ذلك كتاب المراجعات للامام عبد الحسين شرف الدين الموسوي – ص ٢١٧ وما بعدها . وينكر أهل السنة والجماعة هذه الأحاديث ، ويرجحون حديث أم المؤمنين عائشة الوارد بالصحيحين ، وفيه تقول : « مات رسول الله بين سحري ونحري . فلو كانت ثمة وصية لما خفيت علي » . فضلاً عن أن الأحاديث التي يذكرها الشيعة لا تقطع بمعنى الاستخلاف في الحكم . وراجع أيضاً : الدكتور علي سامي النشار : نشأة الفكر الفلسفي في الاسلام – ١٩٦٥ – الجزء الثاني – ص ٤ وما بعدها .

فجاء بعض صحابة رسول الله ﷺ وطلبوا من علي تولي الخلافة ، لأنه أحق المسلمين بها . والعمل السريع على إعادة الأمن والسلام إلى المدينة المنورة . فاشترط على أن تكون بيعته علنية في المسجد وبموافقة أهل الحل والعقد . فاجتمع الصحابة رضوان الله عليهم في المسجد وبايعوه للخلافة وتابعهم في البيعة من حضر من المسلمين (١) . ثم بايعه أغلب أهل مصر والعراق . وامتنع عن البيعة أهل الشام بزعامة معاوية بن أبي سفيان . وبعض أهل العراق ، مطالبين بالقصاص من قتلة أمير المؤمنين عثمان بن عفان رضي الله عنه ، في حين لم يكن علي كرم الله وجهه في ظروف تسمح بذلك وكانت نار الفتنة لا تزال رابضة تحت رمادها (٢) .

ثم خرج طلحة والزبير بعد أن بايعا عليا إلى العراق حيث ادعيا أنهما بايعا مكرهين ، والتقيا بنفر من المعارضين لبيعة علي ، ولحقت بالمعارضين إلى البصرة أم المؤمنين عائشة في هودج يحمله جمل – مؤكدة وجوب

(١) ويروى أن الإمام علياً كرم الله وجهه قال للناس عندما جاؤوا لمبايعته « لا حاجة لي في أمركم ، أنا معكم ، فمن اخترتم فقد رضيت به » . وعندما أصروا على مبايعته والتقوا به في المسجد قال لهم « ألا إني كنت كارهاً لأمركم . فأبيتم إلا أن أكون عليكم .. » . راجع : محمد بحر العلوم : في رحاب أئمة آل البيت – الإمام أمير المؤمنين علي – ١٩٧٨ – ص ١٤٥ وما بعدها . ولكن هل كان الامام يقول ذلك وهو يعلم أنه معين للامامة من قبل الرسول صلى الله عليه وسلم ؟

(٢) يرى بعض الفقهاء أنه لا يمكن القول بأن الذين بايعوا علياً للخلافة كانوا هم أهل الحل والعقد بالمعنى الذي عرف في عهد من سبقه من الخلفاء الراشدين . راجع الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الاسلام – ١٩٧٤ – ص ٢٠٥ . ويرى آخرون أن خلافة علي قد ثبتت بأسلوب يختلف عما سبقه . ويتمثل هذا الأسلوب في أن يموت الإمام دون أن يعهد بالخلافة لأحد . ويبادر أحد مستحقيها فيدعو إلى نفسه ولا منازع له فيلزم اتباعه والانقياد لبيعته . كما فعل علي إذ قتل عثمان . راجع : ابن حزم : الفصل في الملل والأهواء والنحل – الجزء الرابع – ص ١٦٩ .

القصاص من قتلة عثمان [1] . وأخذت مظاهر الشقاق والاضطراب تتزايد فخرج إليهم علي للمصالحة أو إخماد الفتنة. فاستغل الثائرون والمتسببون في مقتل عثمان الموقف ودفعوا بالمسلمين إلى معركة أهلية عنيفة ، قتل فيها الكثيرون من الجانبين سميت بواقعة « الجمل » نسبة إلى جمل عائشة ، وانتصر فيها علي ، ولكن أسفه كان شديداً على من قتل من المسلمين خاصة طلحة والزبير .

ثم خرج معاوية ومعه أهل الشام على الخليفة علي ، فخرج إليهم والتقى بهم في صفين حيث دارت الحرب بين الجانبين أياماً . فلما أحس معاوية وأنصاره أنهم على شفا الهزيمة رفعوا المصاحف لوقف القتال وحل النزاع سلمياً عن طريق التحكيم . فحكم علي أبا موسى الأشعري وحكم معاوية عمرو بن العاص . واجتمع الحكمان فخدع ثانيهما الأول انتصاراً لصاحبه . وذلك بأن اتفق معاوية مع الأشعري على خلع رأسي النزاع وترك الأمر شورى بين المسلمين . وتنفيذاً لذلك قام الأشعري فخلع الخليفة عليا وعندئذ قام بن العاص فبايع معاوية بالخلافة [2] .

وكان بعض أنصار علي قد خرجوا عليه نتيجة قبوله التحكيم وسموا

---

(١) ويرى بعض كتاب الشيعة « أن السيدة عائشة وابن عمها (طلحة) قد خططا للاستيلاء على الحكم ، ولما فشلت محاولاتهما ارتدا مطالبين بدم عثمان » . انظر : محمد بحر العلوم : في رحاب أئمة آل البيت : الإمام أمير المؤمنين علي — ١٩٧٨ — ص ١٦٢ .

(٢) يرجح الدكتور محمد ضياء الدين الريس أن الحكمين اتفقا على خلع علي ومعاوية ليجعلا الأمر بعد ذلك شورى للأمة ، ولم يحدث أن خدع أحد الحكمين الآخر ، ولكن نتيجة التحكيم كانت من الناحية العملية في صالح معاوية دون علي الذي كان على وشك النصر في المعركة الحربية . راجع النظريات السياسية الاسلامية — ص ٥٤ ، ٥٥ .

أنفسهم الخوارج [١] . ثم حدثت هذه المكيدة فقرروا قتل كل من علي ومعاوية وعمر بن العاص في ليلة واحدة . وتمكن عبد الرحمن بن ملجم من قتل علي ، في حين لم يستطع الآخران قتل معاوية وعمرو [٢] ، [٣] .

ويرى الشيعة أن علي بن أبي طالب — كرم الله وجهه — كان هو صاحب الحق الأول في خلافة الرسول الكريم ﷺ . ولولا سيف علي ومواقفه في بدر وأحد وحنين والأحزاب ونظائرها « لما اخضر للإسلام عود ، ولما قام له عمود » [٤] . ويؤكدون أن هناك نصوصاً كثيرة تجعل الخلافة لعلي « ولكن كبار المسلمين بعد النبي ﷺ تأولوا تلك النصوص نظراً منهم لصالح الإسلام حسب اجتهادهم ، فقدموا وأخروا ، وقالوا الأمر يحدث بعده الأمر ...»[٥] ويضيفون أن الكتاب الذي أراد النبي عليه السلام أن يمليه على أصحابه قبل وفاته ووصفه بقوله « لا تضلوا بعده أبداً » كان المقصود به استخلاف علي . ولكن عمر حال دون هذا التدبير [٦] .

---

(١) الشيخ محمد أبو زهرة : تاريخ المذاهب الاسلامية — الجزء الأول — ص ٦٥ وما بعدها .

(٢) البداية والنهاية لابن كثير — الجزء السابع — ص ٢٢٣ وما بعدها . وانظر أيضاً المختصر في أخبار البشر لأبي الفدا — المجلد الأول — ص ١٧٠ وما بعدها .

(٣) وقد فسر علي بن أبي طالب ما وقع في خلافته من خلاف وشقاق بتغير الناس وضعف دينهم . فقال وقد سأله سائل « ما بال الناس قد اختلفوا عليك ولم يختلفوا على أبي بكر وعمر ؟ قال : لأن أبا بكر وعمر كانا واليين على مثلي . وأنا والٍ على مثلك » .
راجع في ذلك : عبد الكريم الخطيب : الخلافة والامامة — الطبعة الأولى — ص ١٢١ .

(٤) الشيخ محمد حسين كاشف الغطاء : أصل الشيعة وأصولها — ص ٨٧ .

(٥) الشيخ كاشف الغطاء — المرجع السابق — ص ١٣٤ .

(٦) ومن الحجج التي تسوقها الشيعة أيضاً لتأكيد رغبة الرسول الأعظم في استخلاف علي أنه صلى الله عليه وسلم في مرضه الأخير بعث أسامة بن زيد على رأس جيش

أما اجتماع السقيفة فلم يكن – في رأي الشيعة الإمامية – غير انقلاب على الأعقاب أشار اليه القرآن في قوله تعالى (وما محمد إلا رسول قد خلت من قبله الرسل أفإن مات أو قتل انقلبتم على أعقابكم ...) [1] . وهذا

= ضم شيوخ ووجهاء المهاجرين والأنصار ومنهم أبو بكر ، وعمر ، وعبد الرحمن بن عوف ، وأبو عبيدة ، وسعد بن أبي وقاص ، ولم يضم علي بن أبي طالب . وقد كان قصد الرسول من ذلك هو أن يهيىء المسلمين لقبول قاعدة الكفاءة في ولاية أمورهم بصرف النظر عن الشهرة وتقدم العمر ، وأن يبعد عن المدينة ساعة وفاته من يطمع في الخلافة حتى يتم الأمر لعلي ، وأن يبين للناس أن من لا يصلح لإمارة غزوة لا يصلح لولاية أمور المسلمين . وإذا كان الإخلاء لم يتم لتمانع القوم وعرقلتهم ، فإن الحجة ثابتة . كما أن من الثابت – في رأيهم – أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يعد علياً إعداداً خاصاً لمواصلة قيادة الدعوة من بعده .

راجع في ذلك : الشيخ محمد رضا المظفر – السقيفة – ١٩٧٣ – ص ٧٢ وما بعدها . والشيخ محمد باقر الصدر : بحث حول الولاية – ١٩٧٧ – ص ٦٤ وما بعدهـــا .

وانظر أيضاً : محمد حسين هيكل – حياة محمد – طبعة ١٩٦٨ – ص ٥٠١ . حيث يقول المؤلف : « قال بعض الحاضرين : إن رسول الله صلى الله عليه وسلم قد غلبه الوجع . وعندكم القرآن وحسبنا كتاب الله .

ويذكرون أن عمر هو الذي قال هذه المقالة . واختلف الحضور ، منهم من يقول قربوا يكتب لكم كتاباً لا تضلوا بعده ، ومنهم من يأبى ذلك مكتفياً بكتاب الله . فلما رأى محمد خصومتهم قال : قوموا ! ما ينبغي أن يكون بين يدي النبي خلاف . وما فتىء ابن عباس بعدها يرى أنهم أضاعوا شيئاً كثيراً بأن لم يسارعوا إلى كتابة ما أراد النبي إملاءه . أما عمر فظل ورأيه أنه قال الله في كتابه الكريم « ما فرطنا في الكتاب من شيء » . الآية رقم ٣٨ من سورة الأنعام .

(١) وقد جاء في تفسير المنار للشيخ محمد عبده والأستاذ محمد رشيد رضا أن هذه الآية نزلت بعد ما أصاب المسلمين في غزوة أحد عندما فرق خالد جمعهم وأشيع أن النبي صلى الله عليه وسلم قد قتل . « فوهن أكثر المسلمين وضعفوا واستكانوا من شدة الحزن . وأما المؤمنون الصادقون فمنهم من ثبت معه ومن كان بعيداً

الاجتماع » كان افتياتاً على المسلمين ولم يكن مستنداً إلى قاعدة إسلامية أو تصريح من الرسول . وكذلك ما قرره الاجتماع لم يكن إلا قراراً خاطفاً تحكمت فيه العواطف في المبدأ والمنتهي »[1] . وقد امتنع علي وجماعة من عظماء الصحابة عن البيعة أولاً . ولكنه « حين رأى ـــــ أن أبا بكر وعمر بذلا أقصى الجهد في نشر كلمة التوحيد وتجهيز الجنود وتوسيع الفتوح ، ولم يستأثروا ولم يستبدوا بايع وسالم ، وأغضى عما يراه حقاً له محافظة على الإسلام أن تصدع وحدته ... ولم يكن للشيعة والتشيع يومئذ مجال للظهور لأن الإسلام كان يجري على مناهجه القويمة ، حتى إذا تميز الحق عن الباطل ، وتبين الرشد من الغي ،وامتنع معاوية عن البيعة لعلي وحاربه في صفين انضم بقية الصحابة إلى علي حتى قتل أكثرهم تحت رأيته ... »[2] .

= فرجع اليه ، ومنهم أبو بكر وعلي وطلحة وأبو دجانة الذي جعل نفسه ترساً دونه، فكان يقع عليه النبل وهو لا يتحرك » . وقال ابن القيم إن هذه الآية كانت مقدمة وإرهاصاً بين يدي موت رسول الله صلى الله عليه وسلم . وذكر أن توبيخ الذين ارتدوا على أعقابهم بهذه الآية قد ظهر أثره بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم. فقد ارتد من ارتد على عقبه وثبت الصادقون على دينه حتى كانت العاقبة لهم . ويعقب الشيخ محمد عبده على ذلك بقوله « ولا ينافي هذه الحكمة كون الواقعة كانت قبل وفاته صلى الله عليه وسلم ببضع سنين — لأن غزوة أحد كانت في السنة الثالثة من الهجرة — فان توطين نفس الأمة الكبيرة على الشيء وإعدادها له لا يكون قبل وقوعه بيوم أو أيام أو شهور بل لا بد فيه من زمن يكفي لتعميمه فيها وصيرورته من الأمور المسلمة المشهورة عندها حتى لا يغيب عن الأذهان .. » . راجع تفسير المنار — المجلد الرابع — الطبقة الثانية - ص ١٥٩ ، ١٦٠ . الآية رقم ١٤٤ من سورة آل عمران .

(١) راجع في ذلك : الشيخ محمد رضا المظفر : السقيفة — ١٩٧٣ — ص ٨١ ، ١٤٤ وما بعدها . محمد بحر العلوم : في رحاب أئمة آل البيت : الإمام أمير المؤمنين علي — ١٩٧٨ — ص ٩٧ .

(٢) الشيخ كاشف الغطاء — المرجع السابق — ص ١١٥ .

ومع الاعتراف بفضل الإمام علي ومكانته كرم الله وجهه يؤكد أهل السنة والجماعة أن ما اتصف به الخلفاء الراشدون أبو بكر وعمر وعثمان من زهد وورع وصدق إيمان شهد به الرسول الكريم وأشارت اليه بعض آيات الذكر الحكيم لا يمكن أن يسمح بالاعتقاد بأنهم - رضوان الله عليهم - قد طمعوا في سلطة الحكم أو بدلوا في الأمر ، رغم علمهم بأن النبي ﷺ كان قد عين علياً لخلافته في إمامة المسلمين ومثل هذا الأمر لو حدث ما كان ليخفي عليهم . كما أن الإمامة أو الخلافة في الإسلام ليست حقاً ولا تشريفاً لأحد،وإنما هي واجب وتكليف لمن تختاره الأمة للقيام بها. ولو كان الإمام علي كرم الله وجهه يعلم أنه معين أو مكلف من قبل الله ورسوله لخلافة النبي ﷺ وتولي أمر المسلمين من بعده - مع ما اشتهر عنه من شجاعة وجرأة في الحق وخشية لله - لما سالم ولا بايع من سبقه من الخلفاء .

المطلب الثاني

طريقة الاستخلاف

« بيعة عمر بن الخطاب »

تتلخص طريقة الاستخلاف أو تعيين السلف للخلف في اختيار الخليفة الجديد بواسطة سلفة قبل مماته [1] ، بعد استشارة كبار الصحابة وأهل الرأي . وقد طبقت هذه الطريقة مرة واحدة في عهد الخلفاء الراشدين عندما اختار الخليفة الأول أبو بكر الصديق الخليفة الثاني عمر بن الخطاب رضي الله عنهما .

فعندما اشتد مرض أبي بكر وأحس بدنو أجله خشي أن يختلف المسلمون على

---

(١) وقد عرفت هذه الطريقة وطبقت في الأنظمة القديمة . ويطلق عليها بالفرنسية Cooptation . راجع ديفرجيه - المرجع السابق - ص ٦٩ .

اختيار من يخلفه ، فيؤدي اختلافهم إلى انقسامهم وتنازعهم ، أو حدوث فتنه في وقت كانت فيه جيوش المسلمين تحارب على مشارف العراق والشام أعداء أشداء يتربصون بالمسلمين وبلادهم الدوائر لينقضوا عليهم ويقضوا على دولتهم الفتية . فقرر أبو بكر أن يختار للمسلمين خليفتهم الجديد قبل موته ، على أن يكون هذا الخليفة — فضلاً عن توافر كافة شروط الخلافة فيه — رجلاً حازماً حكيماً قوي الشخصية والعزيمة ، لديه من الكفاءة والدراية ما يمكنه من حسن القيام بشئون الحكم في دولة إسلامية كبيرة واسعة الأرجاء . فلم يجد للترشيح لهذه المهمة غير الفاروق عمر بن الخطاب .

ورغم حسن اختيار أبي بكر لخلفه ، فإنه لم يقنع برأيه ولجأ إلى استشارة كبار الصحابة فيه ، فأكدوا له صلاحيته وكفاءته بلا منازع ، وإن كان البعض قد خشي في البداية من شدته وصلابته ، ولكن سرعان ما اتضح لهم أنها كانت شدة في حكمة وصلابة في حق . ويروي المؤرخون أن أبا بكر سأل عثمان بن عفان عن عمر فقال فيه : اللهم علمي به أن سريرته خير من علانيته ، واستشار فيه عبد الرحمن بن عوف فقال : هو والله أفضل من رأيك فيه من رجل ، ولكن فيه غلظة . فقال أبو بكر : ذلك لأنه يراني رقيقاً ، ولو أفضي الأمر اليه لترك كثيراً مما هو عليه . وبعد أن فرغ أبو بكر من استشاراته وتأكد من حسن اختياره استدعي عثمان بن عفان وأملاه كتاب عهده لعمر . ثم خرج على الناس فقال لهم : « أترضون بمن استخلفت عليكم ، فإني والله ما ألوت من جهد الرأي ، ولا وليت ذا قرابة ، وإني قد استخلفت عمر بن الخطاب فاسمعوا له وأطيعوا » . فقالوا سمعنا وأطعنا [1] . ثم أوصى عمر بالمسلمين خيراً ، وختم كلامه بمناجاة الله تعالى فقال : « اللهم إني لم أرد بذلك إلا صلاحهم ، وخفت عليهم الفتنة ، فوليت

---

(١) راجع في ذلك : تاريخ الطبري — الجزء الثالث — ص ٤٢٨ ، الطبقات الكبرى لابن سعد — الجزء الثالث — ص ١٢٢ .

عليهم خيرهم وأقواهم عليهم ، وقد حضرني من أمرك ما حضر ، فاخلفني فيهم ، فهم عبادك ونواصيهم بيدك ، أصلح لهم واليهم واجعله من خلفائك [1] الراشدين » [2] .

المطلب الثالث

طريقة الاختيار بين معينينَ

« بيعة عثمان بن عفان »

تتلخص طريقة الاختيار بين معينين في ترشيح الخليفة لعدد محدد من الصالحين لتولي الخلافة وتكليفهم باختيار أحدهم لتولي الخلافة من بعده. وقد طبقت هذه الطريقة بالنسبة لبيعة الخليفة الثالث عثمان بن عفان رضي الله عنه .

فعندما طعن أبو لؤلؤة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بخنجره وأشرف على الموت ، طلب منه بعض الصحابة أن يستخلف قبل وفاته . فقال لهم من استخلف ؟ لو كان أبو عبيدة بن الجراح حياً لاستخلفته ، فإن سألني ربي قلت : سمعت نبيك يقول : إنه أمين هذه الأمة ... فقال أحد الحضور : أدلك عليه ؟ عبد الله بن عمر . فرده عمر قائلاً : قاتلك الله ، والله ما أردت

---

(١) ويبدو أن علي بن أبي طالب لم يعترض على بيعة عمر بن الخطاب رضي الله عنهما ، وإنما تعاون معه في الحكم . فيذكر أن عمر عندما قدم إلى القدس استخلف علياً على المدينة . انظر في ذلك : المختصر في أخبار البشر لأبي الفداء – ص ١٦٠ .

(٢) ويرى بعض الفقهاء أن الخلافة قد ثبتت لعمر باستخلاف أبي بكر له ، دون أن يتوقف ثبوت الخلافة على موافقة أهل الحل والعقد . وقد أقر الصحابة ذلك . ومن القائلين بذلك : الماوردي : الأحكام السلطانية – ص ٤ وما بعدها ، أبو يعلى : الأحكام السلطانية – ص ٩ ، ابن خلدون : مقدمة ابن خلدون – الجزء الثاني – ص ٥٥١ وما بعدها .

الله بهذا ، ويحك ، كيف استخلف رجلاً عجز عن طلاق امرأته . لا إرب لنا في أموركم . ما حمدتها لأرغب فيها لأحد من أهل بيتي . إن كان خيراً فقد أصبنا منه ، وإن كان شراً بحسب آل عمر أن يحاسب منهم رجل واحد ويسأل عن أمر أمة محمد . أما لقد جهدت وحرمت أهلي ، إن أنج كفافاً لاوزر ولا أجر إني لسعيد.انظر ، فإن استخلف فقد استخلف من هو خير مني (يعني أبا بكر) وإن أترك فقد ترك من هو خير مني (يقصد النبي عليه السلام) ولن يضيع الله دينه . وبعد لحظة من التفكير قال عمر : عليكم بهؤلاء الرهط الذين مات رسول الله ﷺ وهو عنهم راض : علي بن أبي طالب ، وعثمان بن عفان ، وسعد بن أبي وقاص ، وعبد الرحمن بن عوف ، والزبير بن العوام ، وطلحة بن عبيد الله ، وعبد الله بن عمر على ألا يكون له من الأمر شيء [1] . ثم دعاهم اليه وقال لهم : إني نظرت فوجدتكم رؤساء الناس وقادتهم ، لا يكون هذا الأمر إلا فيكم ، قد قبض رسول الله ﷺ وهو عنكم راض . إني لا أخاف عليكم إن استقمتم ، ولكني أخاف عليكم اختلافكم فيما بينكم فيختلف الناس . ثم استدعي المقداد بن الاسود وقال له : إذا وضعتموني في حفرتي فاجمع هؤلاء الرهط في بيت حتى يختاروا رجلاً منهم [2] .

---

(١) وقد تحرج عمر من أن يجعل الخلافة في واحد من هؤلاء على وجه التعيين ، وقال « لا أتحمل أمرهم حياً وميتاً » وإن يرد الله بكم خيراً يجمعكم على خير هؤلاء ، كما جمعكم على خيركم بعد نبيكم صلى الله عليه وسلم » . ومن ورعه أنه لم يذكر ضمن المرشحين للخلافة سعيد بن زيد خشية أن يراعى فيولى لأنه ابن عمه ، فتركه وهو أحد العشرة المبشرين بالجنة . راجع البداية والنهاية لابن كثير — الجزء السابع — ص ١٤٤ ، ١٤٥ .

(٢) وقال عمر للمقداد خشية أن يختلف المرشحون فتحدث فتنة : فإن اجتمع خمسة ورضوا رجلاً ، وأبى واحد فاشدخ رأسه بالسيف . وإن اتفق أربعة فرضوا رجلاً منهم وأبى اثنان فاضرب رؤوسهما . فإن رضي ثلاثة رجلاً منهم ، =

فلما دفن عمر جمع المقداد من عينهم عمر باستثناء طلحة الذي كان غائباً . وناقشوا الأمر فلم يتفقوا على رأي ، فقال عبد الرحمن بن عوف : أيكم يخرج منها نفسه ويتقلدها على أن يولها أفضلكم ؟ فلم يجبه أحد . فقال فأنا انخلع منها . وأخذ منهم ميثاقاً على أن يرضوا باختياره ، وأعطاهم ميثاقاً بأن يؤثر الحق ، ولا يخص ذا رحم ولا يألو الأمة .

وبدأ عبد الرحمن بن عوف استشاراته برفاقه فخلا بعثمان بن عفان وسأله : أرأيت لو صرف هذا الأمر عنك فلم تحضر ، من كنت ترى من هؤلاء الرهط أحق بالأمر ؟ قال : علي.فخلا بعلي فقال له : لو لم تحضر فأي هؤلاء الرهط تراه أحق به ؟ فقال عثمان . ثم خلا بالزبير فسأله نفس السؤال فقال عثمان . ومضى عبد الرحمن يتجول في المدينة لا يترك أحداً من أصحاب الرسول ﷺ إلا ويسأله عن رأيه فيمن يكون الخليفة الجديد ، كما سأل كل من استطاع أن يلتقي به في المدينة من ذوي الرأي ووجهاء القوم ، بل وعامتهم فوجد أن غالبية الناس تؤيد اختيار عثمان .

ثم جاء ابن عوف إلى المسجد لصلاة الفجر فوجده مكتظاً بكبار الصحابة والمسلمين فقام وخطب في الحاضرين فقال : أيها الناس : إن الناس قد رأوا أن يلحق أهل الأمصار بأمصارهم وقد علموا أميرهم . فقال سعيد بن زيد : إنا نراك لها أهلاً . فقال أشيروا عليّ بغير هذا . فقال عمار : إن أردت ألا يختلف المسلمون فبايع عليا . وقال المقداد بن الأسود : صدق عمار ، إن بايعت علياً قلنا سمعنا وأطعنا . وقال عبد الله بن أبي سرح : إن أردت

= وثلاثة رجلاً منهم فحكموا عبد الله بن عمر ، فأي الفريقين حكم له فليختاروا رجلاً منهم . فإن لم يرضوا بحكم عبد الله بن عمر ، فكونوا مع الذين فيهم عبد الرحمن بن عوف ، واقتلوا الباقين إذا رغبوا عما اجتمع عليه الناس . راجع في ذلك : دكتور محمد فاروق النبهان : نظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٤ — ص ٥٠٢ .

ألا تختلف قريش فبايع عثمان . وقال عبد الله بن أبي ربيعة صدق ، إن بايعت عثمان قلنا سمعنا وأطعنا . ثم كثر الكلام والنقاش في المسجد فنهض سعد بن أبي وقاص وقال : يا عبد الرحمن أفرغ أن يفتتن الناس . فقال عبد الرحمن : إني قد نظرت وشاورت ، فلا تجعلن أيها الرهط على أنفسكم سبيلاً ثم دعا عثمان فقال له عليك عهد الله وميثاقه لتعملن بكتاب الله وسنة رسوله وسيره الخليفتين من بعده ؟ قال نعم ، فبايعه [1] . وعندئذ ازدحم المسلمون على عثمان يبايعونه . [2]

المطلب الرابع

طريقة الخلافة الوراثية

لما قبل علي بن أبي طالب كرم الله وجهه التحكيم وأوقف القتال وهو على شفى النصر ، أتاح الفرصة لأعدائه فمكروا به واستطاعوا خلعه من الخلافة ، كما تمكن الخوارج بعد ذلك من قتله بعد أن كانوا من أنصاره ، كرد فعل لمسلكه الذي سخطوا عليه . وانتهى بذلك عصر الخلفاء الراشدين ، واستقرت الخلافة لمعاوية بن أبي سفيان الذي آثر أن يجعلها وراثية في بني أمية ، بصرف النظر عن الصلاحية ومصالح المسلمين . واستمر الأمر على ذلك طوال أيام الدولة الأموية ، والدولة العباسية ، والدولة العثمانية ، إلى أن سقطت

---

(١) راجع : تاريخ الطبري — الجزء الرابع — ص ٢٢٧ وما بعدها .

(٢) وقد جاء بتاريخ أبي الفداء (المجلد الأول — ص ١٦٦) أنه « لما أحدث عثمان رضي الله عنه ما أحدث من توليته الأمصار للأحداث من أقاربه ، روى أنه قيل لعبد الرحمن بن عوف هذا كله فعلك . فقال لم أظن هذا به ، لكن علي أن لا أكلمه أبداً . ومات عبد الرحمن وهو مهاجر لعثمان رضي الله عنهما . ودخل عليه عثمان عائداً في مرضه فتحول إلى الحائط ولم يكلمه » .

الخلافة بعد هزيمة الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى [1] والغيت الخلافة رسمياً في الثاني من مارس عام ١٩٢٤ .

---

(١) يقول أبو الأعلى المودودي إن دولة المسلمين بعد الخلافة الراشدة « لم تكن إسلامية ولا غير إسلامية بأتم مدلول الكلمتين . كان قد غير فيها أساسان مهمان من أسس الدستور الاسلامي : الأول انتخاب الأمير ، والثاني تسيير نظام الدولة بالمشورة » . راجع : أبو الأعلى المودودي : تدوين الدستور الإسلامي – طبعة دار الفكر – ص ٧٨ .

المبحث الثاني

مظاهر اختلاف الاسترآس عن البيعة

يستنتج من أحاديث الرسول ﷺ ومما جرى عليه العمل في اختيار الخلفاء الراشدين أن الاسترآس أو الاستفتاء الشخصي يختلف اختلافاً بيناً عن بيعة الخلافة المعروفة في الشريعة الإسلامية. (1) وتتركز مظاهر الاختلاف في مسائل متعددة هي:

- طلب الرئاسة
- شروط المرشح
- أهل الاختيار
- مدة الرئاسة

---

(1) يقول الدكتور مصطفى الرافعي إن « البيعة للخلافة هي طريقة بدائية للانتخاب في عصرنا الحاضر، حيث لم تكن الأمور تعقدت وتشعبت كثيراً ». راجع: الاسلام نظام إنساني — 1964 — ص 20. ويقول الأستاذ عباس محمود العقاد أن الشورى في مبايعة الخليفة ليست « إلا مسألة تطبيق وتنفيذ » سواء كانت وسيلتها نظاماً من نظم الانتخاب، أو مراجعة بالطريقة التي اختارها عبد الرحمن بن عوف لاستشارة ذوي الرأي وسؤال العامة، حيث تتيسر الاستشارة والسؤال في الموعد والمكان » راجع: الديموقراطية في الإسلام — الطبعة الثالثة — ص 78.

- مدى الولاية

- طبيعة العلاقة

ونتحدث فيما يلي عن كل من هذه المسائل بشيء من التفصيل :

أولاً : من حيث طلب الرئاسة :

إذا كان الاستفتاء الشخصي أو الاسترآس هو طلب الرئاسة ، فمعنى ذلك أن المرشح يسعى إلى الرئاسة ويطلب من الشعب الموافقة على توليها . والذي يحدث عملاً في هذا النظام هو أن يبذل المرشح - وهو غالباً صاحب السلطة الفعلية في الدولة - كل الجهود والمحاولات والحيل للحصول على موافقة ولو صورية من الشعب لإضفاء مظهر الشرعية على رئاسته .

أما البيعة فيتم فيها الترشيح دون طلب أو إصرار من صاحبه ، فأهل الحل والعقد هم الذين يرشحون من يرونه أهلاً للخلافة ويعرضونها عليه.[1] ولم يحدث أن فرض أحد الخلفاء الراشدين الأربعة نفسه على الناس أو طلب منهم الموافقة على رئاسته . فقد قال الخليفة الأول أبو بكر الصديق « ما كنت حريصاً على الإمارة يوماً ولا ليلة ، ولا سألتها في سر ولا علانية » .[2] ورفض أمير

---

(١) يحدث في الدول الديموقراطية الكبرى كأمريكا وفرنسا أن يتولى كل حزب من الأحزاب السياسية المتنافسة ترشيح أحد رجاله الذين يرى فيهم الصلاحية للرئاسة ويرجح احتمال فوزهم في انتخاباتها . وإذا كان الغالب أن يرغب مرشحو هذه الأحزاب في الرئاسة أو يسعون اليها ، فإن ذلك ليس بالأمر الحتمي ، ويقدم الحزب أحياناً مرشحاً زاهداً في الرئاسة بعد إقناعه بقبولها . وليس هناك ما يمنع الأحزاب السياسية في البلاد الإسلامية - في حالة وجودها - من القيام بمهمة الترشيح للرئاسة من بين من تراهم صالحين لها رغم زهدهم فيها أو عدم إلحاحهم في طلبهـــا .

(٢) راجع : البداية والنهاية لابن كثير - الجزء الخامس - ص ٢٥٠ .

المؤمنين عمر بن الخطاب بشده استخلاف ابنه عبد الله قائلاً « لا إرب لنا في أموركم . ما حمدتها لأرغب فيها لأحد من أهل بيتي » . وبويع الخليفة الثالث عثمان بن عفان دون سعي منه أو رجاء ، فقد رشحه عمر ضمن سته من صحابة رسول الله ﷺ واختاره عبد الرحمن بن عوف بعد أن جعل أهل الشورى الأمر إليه ليجتهد للمسلمين في أفضلهم فيوليه الخلافة . أما الخليفة الرابع علي بن أبي طالب كرم الله وجهه فقد رفض بيعة الثوار بعد فتنة مقتل عثمان ولم يقبل البيعة إلا بعد أن تمت علانية في المسجد، ولأنه رأى من واجبه قبولها لإخماد نار الفتنة وجمع شمل المسلمين . وبعد انتصاره في وقعة الجمل التي اضطر إلى خوضها ومات فيها طلحة والزبير قال نادماً « يا ليتني مت قبل عشرين عاماً » . (١)

والإسلام ينهى الناس عن طلب الرئاسة والسعي اليها . فيقول الله تعالى : « تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً ، والعاقبة للمتقين » . (٢) ويقول رسول الله ﷺ « لا تسأل الإمارة ، فإنك إن أعطيتها من غير مسألة أعنت عليها ، وإن أعطيتها عن مسألة وكلت اليها ... » . وقال عليه السلام : « إنكم ستحرصون على الإمارة وستكون ندامة يوم القيامة » . وقال عندما سأله البعض أن يؤمرهم على بعض ما ولاه الله عز وجل « إنا والله لا نولي هذا العمل أحداً سأله ، أو أحداً حرص عليه » . (٣) وعن أبي ذر رضي الله عنه قال : قلت يا رسول الله ألا تستعملني؟ فضرب بيده على منكبي ثم قال : يا أباذر إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وإنها

---

(١) انظر المرجع السابق — الجزء السابع ص ٢٣٠ وما بعدها .

(٢) الآية رقم ٨٣ من سورة القصص .

(٣) يرى بعض الفقهاء أن الأمر لا يتعلق بمبدأ ملزم أو بتشريع عام ، ويتساءل عن إمكان تطبيقه وجدواه في حسن تسيير أداة الحكم في العصر الحديث . انظر الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٤ — ص ٤٣ — ٤٤ .

يوم القيامة خزي وندامة ، ألا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها » . [1]
وعن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي ﷺ أنه قال « ويل للأمراء ، ويل للعرفاء ، ويل للأمناء ، ليتمنين أقوام يوم القيامة أن ذوائبهم كانت معلقة بالثريا ويتذبذبون بين السماء والأرض ولم يكونوا عملوا على شيء » . [2]

ثانياً : من حيث شروط المرشح :

يشترط في المرشح للاستفتاء الشخصي أو الاستراس أن يجمع بين عدد من الشروط تتلخص عادة في أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ، متجاوزاً من العمر سناً معينة ، بالإضافة إلى تمتعه بجنسية الدولة المرشح لرئاستها . [3]

أما المرشح للبيعة فكان يشترط فيه كذلك أن يكون مسلماً ، مكتمل العقل ، منزهاً عن الجرائم بالغاً مبلغ الرجال . [4] وكان الخلفاء الراشدون من الشيوخ الذين تخطوا سن النبوة ــ وهي أربعين سنة ــ [5] بمراحل غير قصيرة . وكان يشترط في المرشح للخلافة كذلك أن يكون رجلاً ، فلا

---

(١) راجع : محيي الدين الشافعي : رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين ــ ص ٢٤٠ ، ٢٤١ ، ابن تيمية : المنتقى من أخبار المصطفى ــ ١٩٧٤ ــ الجزء الثاني ــ ص ٩٣١ .

(٢) راجع نيل الأوطار للشوكاني ــ المرجع السابق ــ ص ٢٩٢ ، ٢٩٧ .

(٣) تنص المادة ٧٥ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ على أنه « يشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية ، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

(٤) قال صلى الله عليه وسلم « تعوذوا بالله من رأس السبعين وإمارة الصبيان » . « راجع الشوكاني ــ المرجع السابق ــ ص ٢٩٧ .

(٥) ويبدو أن سن الأربعين هي السن التي يبلغ الإنسان فيها كماله العقلي . ويقول الله =

يجوز تولي النساء رئاسة الدولة الإسلامية ، لقوله عليه الصلاة والسلام — عندما بلغه أن أهل فارس ملكوا عليهم بنت كسرى : «لن يفلح قوم ولوا أمرهم امرأة » . [1] وفضلاً عن ذلك كان يشترط فيمن يبايع للخلافة أن يكون من المجتهدين العالمين بأحكام الشريعة الإسلامية المحيطين بكتاب الله وسنة رسوله ، بالإضافة إلى علمه بشئون الدنيا وأحوال الدولة . كما كان يشترط فيه أن يكون على قدر كاف من التقوى — أو العدالة كما يسميها فقهاء الشريعة — حتى يخشى الله في حكمه للناس . وذلك بصرف النظر عن قوميته أو أصله ، أو حسبه أو نسبه . [2]

= تعالى في الآية الخامسة عشرة من سورة الاحقاف « ووصينا الإنسان بوالديه إحساناً حملته أمه كرهاً ووضعته كرهاً وحمله وفصاله ثلاثون شهراً ، حتى إذا بلغ أشده وبلغ أربعين سنة قال رب اوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل صالحاً ترضاه وأصلح لي في ذريتي ، إني تبت اليك وإني من المسلمين » . ويقول الأستاذ سيد قطب في بلوغ سن الأربعين : « والأربعون هي غاية النضج والرشد ، وفيها تكتمل جميع القوى والطاقات ، ويتهيأ الإنسان للتدبر والتفكير في اكتمال وهدوء . وفي هذه السن تتجه الفطرة المستقيمة السليمة إلى ما وراء الحياة وما بعد الحياة، وتتدبر المصير والمآل » . راجع في ظلال القرآن — الجزء السابع — ص ٤١٦ .

(١) راجع : نيل الاوطار — المرجع السابق — ص ٢٩٧ . وتكاد تجمع دساتير البلاد الإسلامية على شرط الرجولة في رئاسة الدولة . وهذا الشرط قائم في الدستور المصري رغم عدم النص عليه صراحة في المادة ٧٥ سالفة الذكر . وذلك لأن الإسلام هو دين الدولة طبقاً لنص المادة الثانية من الدستور ، كما أن العرف قد جرى على ذلك ، ولم يحدث منذ الفتح الاسلامي أن تولت رئاسة مصر امرأة .

(٢) وفيما يتعلق بما يقابل فكرة الجنسية من عصبية أو قبلية اشترط بعض الفقهاء في المرشح للخلافة أن يكون قرشياً . والراجح أن الإسلام لا يعتد بالعصبيات أو القبليات والله تعالى يقول « إن أكرمكم عند الله اتقاكم » . (الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات) ، ورسوله عليه الصلاة والسلام يقول : « لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى » .

ثالثاً : من حيث أهل الاختيار :

أهل الاختيار في الاستفتاء الشخصي أو الاستَرآس هم عادة كافة الناخبين تطبيقاً لنظام الاقتراع العام المباشر. [1] ولا مأخذ على ذلك في البلاد المتقدمة الواعية. غير أن جمهور الناخبين في البلاد المتخلفة تسيطر على أغلبيته الأمية والانقياد ، مما يسهل سيطرة الحكومة عليه والحصول على موافقته على مرشح السلطة دون تفكير أو تدبير بصرف النظر عن صلاحيته وإخلاصه.

أما أهل الاختيار في البيعة فهم أولاً صفوة القوم وعلماؤه ، أو هم أهل الحل والعقد وأهل الاجتهاد. وهم من المفكرين الذين يحسنون اختيار المرشح الصالح لتولي مهام الخلافة ، والذين يصعب خداعهم أو دفعهم إلى التصويت لصالح من لا يرونه أهلاً للبيعة. وهؤلاء يقومون بما يسمى بالبيعة الخاصة ، تقوم جماعة المسلمين من بعدهم — إن وافقت على اختيارهم — بمبايعة المرشح فيما يطلق عليه البيعة العامة. ومعنى ذلك إن البيعة كانت تتم على مرحلتين : مرحلة أولى مضيقة يقوم فيها أهل الفكر باختيار المرشح

(١) يكاد يتفق الفقهاء على أن لطريقة الانتخاب المباشرة أو غير المباشرة أثراً على المركز السياسي لرئيس الدولة. فالرئيس المنتخب بواسطة الشعب مباشرة يكون أقوى من ذلك الذي يتم انتخابه عن طريق البرلمان. لذلك قرر واضعو الدستور الأمريكي أن يكون انتخاب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية غير مباشر خشية أن يأخذ النظام صبغة دكتاتورية ، كما لم يوافقوا على انتخابه عن طريق البرلمان لكي لا يكون ضعيفاً خاضعاً لسلطته. واختاروا كحل وسط أن يتم اختيار الرئيس عن طريق عدد من الناخبين من كل ولاية يساوي ما لها من أعضاء في مجلسي الشيوخ والنواب. وإن كان ظهور ونمو الأحزاب السياسية بالولايات المتحدة قد جعل انتخاب الرئيس يتم من حيث الواقع كما لو كان انتخاباً مباشراً ، لأن المندوبين ينتسبون عادة إلى الأحزاب السياسية ويتقيدون بتعليماتها فينتخبون مرشحيها. راجع في ذلك :
B. Schwartz, American Constitutional Law, 1955, p. 88.

الأفضل ، ومرحلة ثانية موسعة يؤيد فيها المسلمون – إن شاءوا – هذا الاختيار ويبايعون صاحبه .

ويبدو أن رأي أهل الحل والعقد كان ملزماً للأمة ، بمعنى أن البيعة الخاصة لأهل الاختيار كانت تمثل أساساً ملزماً للبيعة العامة لكافة المواطنين .[1] ويرجع ذلك إلى الثقة الكبيرة التي أولاها المسلمون أهل الحل والعقد ، وكانوا رضوان الله عليهم من صحابة رسول الله ﷺ ، المشهود لهم بالعلم والتقوى ، ومنهم المبشرون صراحة بالجنة . وأمثال هؤلاء كانوا لا شك يستحقون الثقة ويحسنون الاختيار للأمة ونيابة عنها ، وإن لم يكونوا جميعاً مختارين بواسطة ذويهم من المسلمين. وذلك لأن ثقة الناس فيهم ورضاهم عنهم في تلك الأيام المشرقة من تاريخ الإسلام كانت أبلغ دلالة من الانتخابات الحديثة في بيان صفتهم النيابية . فضلاً عن أن أهل الاختيار كانوا يضعون رأي عامة الناس في الاعتبار ويستأنسون به عند اختيارهم للخليفة .[2]

---

(١) لذلك أطلق البعض على البيعة الخاصة « بيعة انعقاد » وعلى البيعة العامة « بيعة طاعة » وفي ذلك يقول الماوردي في الأحكام السلطانية (ص ٧) إنه إذا اختار أهل الحل والعقد مرشحاً وقبل الخلافة « بايعوه عليها ، وانعقدت له الإمامة ببيعتها ، ولزم كافة الأمة الدخول في بيعته ، والانقياد لطاعته » . ويقول الدكتور محمد فاروق النبهان « فإذا وقع اختيارهم على الشخص المناسب ... فعندئذ يجب على الأمة أن تتقدم لمبايعته » . راجع : نظام الحكم في الاسلام – ص ٤٧٠ .

(٢) يقول ابن كثير في حديثه عن بيعة عثمان « يروى أن أهل الشورى جعلوا الأمر إلى عبد الرحمن بن عوف ليجتهد للمسلمين في أفضلهم ليوليه ، فيذكر أنه سأل من يمكنه سؤاله من أهل الشورى وغيرهم فلا يشير إلا بعثمان بن عفان ... ثم نهض يستشير الناس ويجمع رأي المسلمين برأي رؤس الناس وأقيادهم جميعاً وأشتاتاً ، مثنى وفرادى ، ومجتمعين ، سراً وجهراً ، حتى خلص إلى النساء المخدرات في حجابهن ، وحتى سأل الولدان في المكاتب ، وحتى سأل من يرد من الركبان والأعراب إلى المدينة ... » . راجع البداية والنهاية لابن كثير الجزء السابع –ص ١٤٥ .

غير أن أهمية البيعة الخاصة لأهل الاختيار لا تقلل من أهمية البيعة العامة للمسلمين في تنصيب الخليفة . وفي ذلك يقول بعض الفقهاء إنه لو لم ينفذ المسلمون عهد أبي بكر ويبايعوا عمر لم يصر إماماً . ولو لم يبايع المسلمون عثمان لم يصر إماماً كذلك رغم مبايعة عبد الرحمن بن عوف له بعد تفويضه من قبل أهل الاختيار . ومعنى ذلك أن البيعة الخاصة لا بد وأن تدعمها بيعة عامة . فإذا لم تتحقق البيعة العامة وأظهر المسلمون أو غالبيتهم عدم موافقتهم على المرشح للخلافة فإن البيعة لا تنعقد وتنصيب الخليفة لا يتم . [1]

وتوفيقاً بين فكرة إلزام رأي أهل الحل والعقد للمسلمين ، وفكرة وجوب موافقة المسلمين على من وقع عليه الاختيار بحيث لا تتم البيعة باعتراضهم ، نقول إن أهل الحل والعقد كانوا يختارون الخليفة ويعقدون بيعته نيابة عن المسلمين . ونظراً لأن أهل الاختيار كانوا من أصحاب الرأي السديد التقاة الأبرار ، فقد قيل بأن المسلمين يجب أن يلتزموا ببيعتهم الخاصة ويتقيدوا بها ثقة منهم في حكمتهم وحسن اختيارهم. ولكن إذا حدث لسبب أو لآخر أن رأى المسلمون أن أهل الاختيار لم يحسنوا الاختيار أو لم يشتركوا جميعاً فيه ، فإنهم يستطيعون الامتناع عن البيعة العامة ، فلا تتم البيعة ويتعين اختيار مرشح آخر .

وقد يرى البعض أن نظام البيعة — بما ينطوي عليه من اختيار أهل الحل والعقد أو بيعة خاصة ، وموافقة عامة المسلمين في البيعة العامة — يشبه نظام الاستفتاء على الرئاسة المتبع في بعض البلاد بما يتضمن من ترشيح البرلمان للرئيس ثم عرضه على الشعب للموافقة أو الرفض . غير أن هذا التشابه ظاهري بالنظر إلى اختلاف الحال عما كان عليه في صدر الإسلام . خاصة فيما يتعلق بما كان يتمتع به المرشحون للرئاسة أو الخلافة من ورع وزهد .

---

(١) راجع : ابن تيمية : منهاج السنة في نقض كلام الشيعة والقدرية — الجزء الأول — ص ١٤٢ - ١٤٣ .

وما كان يتصف به أهل الاختيار من علم وجرأة في الحق ، وما كان يتميز به المسلمون الأوائل عامة من إيمان وصدق . والواقع أن هذا التشابه الظاهري بين البيعة واستفتاء الرئاسة لا يظهر إلا في المرحلة الثانية من مرحلتي تنصيب رئيس الدولة ، وهي مرحلة البيعة العامة أو عرض المرشح على الشعب للموافقة أو الرفض . أما مرحلة الاختيار المضيق الذي يتولاه أهل الشورى فتختلف عن ترشيح البرلمان للرئيس ، خاصة من حيث تعدد المرشحين الذين يمكن الاختيار بينهم تعدداً حقيقياً ، وحرية أهل الاختيار في التفضيل والاختيار حرية فعلية .

رابعاً : من حيث مدة الرئاسة :

تختلف مدة الرئاسة أو الولاية العامة في الاستفتاء الشخصي أو الاسترآس – وكذلك في نظم الانتخاب الحديثة – عن نظيرتها في البيعة للخلافة كما طبقت في العمل . ففي الحالة الأولى يتم اختيار الرئيس لبضع سنين متوسطها في العادة خمس . وفي الحالة الثانية يكون الاختيار لمدى الحياة – ما بقي الخليفة صالحاً للحكم – وليس لعدد محدد سلفاً من الأعوام . وتتمثل الحكمة من توقيت الرئاسة في النظم السياسية المعاصرة في فرض رقابة شعبية متجددة على رئيس الدولة تسمح بإبعاده عن السلطة واستبدال غيره به إذا انحرف أو حاد عن الطريق الذي يرتضيه الشعب . وقد استعيض عن هذه الرقابة الخارجية أيام الخلافة الراشدة بنوع أكثر فعالية من الرقابة الداخلية ، تنبع من نفس الخليفة ذاته ، وتتمثل في خشية الله ومراقبته في السر والعلن في كل ما يصدر عنه من تصرفات . وذلك بالإضافة إلى الرقابة المعترف بها للمسلمين على خليفتهم وحقهم في تقويمه وعزله إذا انحرف . وتوفر البيعة لمدى الحياة ميزة الاستقرار السياسي في الدولة بالتقليل من مشاكل الاختيار والخلاف على الرئاسة . غير أنه ليس في الإسلام ما يمنع من إمكان تحديد مدة الخلافة أو جعل البيعة دورية . قابلة للتجديد أو غير قابلة ، إذا وجدت

المصلحة في ذلك بعد أن ضعفت التقوى في القلوب ، وزاد انصراف ولاة الامور عن الآخرة بالأولى ، وقل في الناس من يجرؤ على قول الحق عند سلطان ظالم. فالبيعة عقد بين الأمة والخليفة ، والقاعدة أن لطرفي العقد أن يضمناه من الشروط ما يريانه مناسباً ، ما دامت هذه الشروط لا تتنافى مع طبيعة العقد .[1]

خامساً : من حيث مدى الولاية :

ويختلف الاسترآس عن البيعة من حيث مدى ولاية رئيس الدولة واتصالها بشئون الدين . فرئيس الدولة في نظام الاستفتاء الشخصي لا صلة له بالرئاسة الدينية عادة[2] . أما خليفة المسلمين فهـــو رئيس ديني ودنيوي يرعى شئون الدين والدنيا معاً . ولا غرابة في ذلك والخلافة أو الإمامة موضوعة أصلاً « لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا » .[3]

سادساً : من حيث طبيعة العلاقة :

وأخيراً يختلف الاسترآس أو الاستفتاء الشخصي عن البيعة للخلافة من

---

(١) راجع : الدكتور الريس – المرجع السابق – ص ٣٣٣ .

(٢) هناك بعض الأمثلة الحديثة لرؤساء جمعوا بين الرئاسة الدينية والدنيوية ، وإن كانت نادرة . من ذلك رئاسة المطران مكاريوس لجزيرة قبرص منذ عام ١٩٦٠ . فقد كان رئيساً دنيوياً للدولة القبرصية ، ورئيساً دينياً للطائفة المسيحية الارثوذكسية بالجزيرة ، وهي طائفة القبارصة اليونانيين . ولعل عدم رضا الطائفة المسلمة بالجزيرة – وهي طائفة القبارصة الأتراك – عن هذه الرئاسة وما تمخضت عنه من مساس بحقوقها كانت من أهم أسباب تقسيم الجزيرة من حيث الواقع وحدوث الانفصال الفعلي بين الطائفتين الدينيتين بعد الغزو التركي للجزيرة في منتصف عام ١٩٧٤ .

(٣) راجع : الماوردي : الأحكام السلطانية – ص ٣ .

حيث طبيعة العلاقة بين الأمة ورئيس الدولة في كل منهما .

فالعلاقة بين الرئيس والمقترعين في نظام الاستر آس ليست علاقة تعاقدية ، وإنما علاقة تنظيمية : فالأمر فيها لا يتعلق بعقد ، وإنما مجرد تنظيم دستوري يمارس فيه المرشح للرئاسة حقه في الترشيح ، ويزاول المقترعون من خلاله حقهم في التصويت . أما البيعة فتعتبر عقداً مبرماً بين المرشح للخلافة والأمة ، يتعهد فيه الأول برعاية مصالح الأمة ، مقابل تعهد هذه الأخيرة بالسمع والطاعة في حدود أحكام شريعة الله .

المبحث الثالث

تصور حديث للبيعة

لا شك أن تطبيق نظام البيعة الإسلامية كما ساد أيام الخلفاء الراشدين لاختيار رئيس الدولة قد أصبح الآن من الأمور الصعبة، [1] حتى على مستوى كل دولة أو دويلة من تلك التي انقسم اليها العالم الإسلامي في القرن العشرين، خاصة فيما يتعلق بتحديد أهل الإمامة وأهل الاختيار الثقاة الأكفاء الذين يحوزون ثقة الناس مثلما كان صحابة رسول الله ﷺ بالنسبة للمسلمين الأولين . ويرجع ذلك أساساً إلى انصراف أغلب المسلمين عن الدين وضعف ما بقي في قلوبهم من تقوى ، وفي نفوسهم من إيمان ، مع ما استتبع من مظاهر الإخفاق والتخلف رغم ما حباهم الله به من امكانيات وثروات .

فإذا صعب على المسلمين العودة إلى نظام البيعة الإسلامية في ظل الظروف الراهنة ، نظراً لما يعترض طريقه من عقبات تحتاج إلى تذليل ، كان

---

(١) يقول الدكتور عبد الحميد متولي أن «الإسلام قد جاء — في شؤون الحكم — بمبادىء عامة معينة تصلح للتطبيق في مختلف الأزمنة والأمكنة . فهو لم يجىء بنظام معين من أنظمة الحكم . وإن فرض نظام معين للحكم (كنظام الخلافة) في كافة العصور وكافة الأقطار إن لم يكن يعد ضرباً من المحال فهو يؤدي — بالأقل — إلى الحرج الذي رفعه الاسلام عن المسلمين » . راجع : مبادىء نظام الحكم في الاسلام — ١٩٧٤ — ص ١٦٤ .

على مفكري المسلمين — وقد ترك الله للناس تحديد طريقة اختيارهم لرؤسائهم في إطار مبدأ الشورى — أن يبحثوا بصدق وإخلاص عن أفضل وسائل هذا الاختيار ، معتبرين في ذلك بما وصلت اليه أحوال المسلمين وظروفهم ، مع العمل في نفس الوقت على إظهار الحلول التي من شأنها تقوية إيمان الناس ودفعهم إلى التمسك بأهداب ذلك الدين القيم ، ليسهل عليهم إقامة أحكامه واتباع سننه .

وقد أثبتت التجارب الإنسانية في العصر الحديث أن نظام الحكم الديمقراطي الصحيح أصبح يستلزم وجـود أحزاب سياسية منظمـة يقوم بعضها بدور الرقيب المعارض للبعض الآخر الذي يتولى الحكم . وليس هناك ما يمنع من الاستفادة من هذه التجارب في البلاد الإسلامية الحديثة أو بعضها ، مع عدم السماح بقيام أحزاب إلحادية أو هدامة أو ذات أهداف منافية للدين الإسلامي كالأحزاب الشيوعية أو الماركسية . [1] إذ مع ضعف الوازع الديني الذي كان يمثل نوعاً من الرقابة الداخلية في نفس الحاكم الإسلامي وأهل اختياره وشعبه ، لم يعد هناك بد من إيجاد نوع من الرقابة الخارجية تمارسها هيئات منظمة كالأحزاب السياسية ، تستطيع منع تسلط

---

(١) وليس في منع قيام مثل هذه الأحزاب ما ينافي الحرية السياسية في شيء . بل إن في تحريم قيام الأحزاب الشيوعية الملحدة حفاظاً على الحرية ذاتها من الاعتداء المستقبل الذي يمكن أن يقع عليها فيما لو فازت مثل هذه الأحزاب في الانتخابات واعتلت مقاعد السلطة.لأن من خصائص هذه الأحزاب المعروفة نظرياً وعملياً أنها بمجرد وصولها إلى السلطة تقضي بكل الطرق المشروعة وغير المشروعة على كافة الاتجاهات والأحزاب الأخرى ، وتكمم كل الأفواه الناطقة بغير ما تريد ، وتنزع نزعة دكتاتورية يشهد بها العالم منذ قيام الشيوعية مع ثورة ١٩١٧ البلشفية حتى الآن . فضلاً عن أن في منع قيام الأحزاب الهدامة حفاظا على المجتمع . كما أنه لا مكان في الدولة الاسلامية للإلحاد أو مخالفة أحكام الله .

الحكام وكشف مفاسدهم [1] . وفي ذلك دفع للناس بعضهم من شأنه درء الفساد في الأرض . وصدق الخالق العليم دائماً وحين يقول « ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض ولكن الله ذو فضل على العالمين » [2] ، [3] .

---

(١) يقول أبو الاعلى المودودي إن أمير المؤمنين في الدولة الاسلامية « ما كان هو رئيس الدولة فحسب ، بل كان رئيس الوزارة أيضاً ، وكان يحضر البرلمان بنفسه ويترأس جلساته ويشارك أعضاءه في مناقشاتهم ومباحثاتهم ، وكان هو المسئول عن جميع أعماله وأعمال حكومته ، وكان في برلمانه حزب حكومي وحزب معارض بل كان البرلمان كله هو حزبه الحكومي إن راعى الحق في سياسته ، وحزبه المعارض إن زاغ عن الحق ومال إلى الباطل ... » . راجع تكوين الدستور الاسلامي – ص ٦٠ .

(٢) الآية رقم ٢٥١ من سورة البقرة . ويقول جل شأنه كذلك « ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لهدمت صوامع وبيع وصلوات ومساجد يذكر فيها اسم الله كثيراً ، ولينصرن الله من ينصره إن الله لقوي عزيز » . الآية رقم ٤٠ من سورة الحج .

(٣) يرى الاستاذ الدكتور عبد الحميد متولي أن قيام الجماعات الدينية السياسية يعارض روح العصر وأن « الجماعة الدينية السياسية التي تجعل من أهدافها مقاعد الحكم بحجة تطبيق أحكام ومبادىء الإسلام إنما تتحول إلى حزب سياسي ويتحول رئيسها من مرشد إلى رئيس حزب . وستلحق حتماً بالجماعة ورجالها ورئيسها المساوىء والمفاسد والشهوات التي يذكرها التاريخ في كل زمان ومكان عن الأحزاب السياسية ورجالها ورؤسائها » . راجع : أزمة الفكر السياسي الإسلامي – ص ٣٦٨ ، ويقصد الجماعة العنيفة لأن قيام جمعيات دينية سياسية أو حتى أحزاب سياسية دينية لا يخالف بالضرورة روح العصر أو يستتبع مفاسد أكيدة . وذلك لأن الأديان السماوية لا يمكن أن تقل حكمة أو شأناً ، بل ولا يمكن أن تقارن بالأديولوجيات الوضعية أو المذاهب الفكرية التي تقوم على أساسها الأحزاب السياسية غير الدينية . وهناك بلاد ديموقراطية قامت بها أحزاب سياسية ذات صبغة دينية . ولم يثبت مجافاتها لروح العصر أو مساهمتها في أحداث فتن طائفية . وكل ما في الأمر أنها تلتزم بالتقيد بالضوابط التي يحددها القانون حرصاً على سلامة المجتمع . وتقوم عادة على أساس

وبعبارة أخرى نقول إن الغالب الأعم في أحوال الناس أنهم لا يعملون مخلصين — في مختلف المجالات — إلا خوفاً أو طمعاً . [1] وكان المسلمون الأولون حكاماً ومحكومين يحسنون ممارسة شئون الحكم خوفاً من غضب الله وعذابه وطمعاً في جنته وثوابه. أما الآن فقد ضعف الإيمان في قلوب الناس ، وأصبحت أغلب تصرفاتهم المتصلة بالسلطة يحكمها الخوف من بعضهم البعض والطمع في الوصول إلى السلطة . وتقوم الأحزاب السياسية بدور هام في كبح جماح السلطة والتلطيف من حدتها ، والتنافس في الوصول إلى مقاعد الحكم .

والأحزاب السياسية التي يمكن أن تقوم في الدولة الإسلامية يجب أن

= دين الدولة الرسمي أو السائد بين مواطنيها .

ونعتقد أنه ليس مما ينافي روح العصر أن يقوم حزب سياسي في بلد كمصر هدفه المطالبة بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية في الدولة بطريقة تتفق وظروفنا الحاضرة ، تطبيقاً لنص المادة الثانية من دستور سنة ١٩٧١ ، التي تقضي بأن « الإسلام دين الدولة ... ومبادىء الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع » . وقد نزلت الشريعة الغراء لتلائم بمبادئها العامة المرنة مختلف العصور والأوساط إلى أن يرث الله الأرض ومن عليها . ولعل في سماحة الدين الاسلامي وتوصيته بحسن معاملة أهل الكتاب من أبناء الأديان السماوية الأخرى خير معين على الحفاظ على سلامة المجتمع ووحدته وقد آثر المشرع المصري تحريم قيام الأحزاب السياسية على أساس ديني ، خشية التعصب الأعمى وإساءة فهم الدين ، وحرصاً على تفادي الفتن الطائفية أو المساس بالسلام الاجتماعي . غير أن ذلك لا يمنع مختلف الأحزاب السياسية من جعل تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية أحد أهدافها ، وهو هدف مشروع لا يخالف القانون ، بل يتوافق مع الدستور الذي يقضي بأن الاسلام هو دين الدولة ، ومبادئه مصدر رئيسي للتشريع فيها .

(١) ولاغرابة في ذلك ولا مأخذ على الناس وهذه هي فطرتهم التي فطر الله الناس عليها . فحتى الصالحين من الناس (يدعون ربهم خوفاً وطمعاً) كما يقول الله تعالى في سورة السجدة . الآية رقم ١٦ .

تكون أحزاباً إسلامية بعيدة كل البعد عن الكفر أو الشرك أو الإلحاد أو مخالفة أحكام الدين . فهي أحزاب مؤمنة تسعى إلى تحقيق خير الناس عن طريق برامج العمل التي تراها . وتلك البرامج يمكن أن تختلف فيما بينها ، ولكن خلافاتها إنما تكون في الأمور الدنيوية التي لم يرد بشأنها نص قطعي في الكتاب أو السنة ، والتي قال الرسول الكريم عنها « أنتم أعلم بشؤون دنياكم » . وقد تختلف كذلك في تفسير النصوص غير القاطعة تفسيراً اجتهادياً ، فيكون الخلاف بينها مشابهاً لخلاف المذاهب الإسلامية في بعض أحكام الدين الفرعية . [1]

وفي ظل مثل هذا النظام الحزبي الإسلامي يمكن أن يتم اختيار رئيس الدولة الإسلامية بطريقة عصرية لا تنافى أحكام الإسلام . وذلك بأن يرشح كل حزب للرئاسة شخصاً ممن تتوافر فيهم شروط الصلاحية لها ، على أن يكون ما أمكن من غير الراغبين في الرئاسة المأخوذين بمفاتنها ، اهتداء بتعليمات رسول الله ﷺ . ثم يقدم المرشحون أنفسهم وبرنامجهم للناس ليتم على أساسها الترجيح بينهم . وتتم عملية الاختيار على مرحلتين :

— في المرحلة الأولى تقوم هيئة اختيار مضيقة بانتخاب أحد المرشحين للرئاسة . وهذه الهيئة تقوم مقام أهل الحل والعقد في إتمام البيعة الخاصة . وتتكون من عنصرين أحدهما منتخب يمكن أن تتمثل في البرلمان القائم خاصة إذا أحسن الناس اختيار أعضائه ، والآخر معين بحكم وظائف أعضائه

---

(١) والأحزاب السياسية بهذا المعنى تختلف عن أحزاب الكفر أو طوائف الكفار التي قال الله تعالى فيها (ولما رأى المؤمنون الأحزاب قالوا هذا ما وعدنا الله ورسوله ، وصدق الله ورسوله ، وما زادهم إلا إيماناً وتسليماً) . (الآية رقم ٢٢ من سورة الأحزاب) . كما تختلف عن أحزاب الشرك أو فئات المشركين ، التي قال الله سبحانه بشأنها (... وأقيموا الصلاة ولا تكونوا من المشركين . من الذين فرقوا دينهم وكانوا شيعا كل حزب بما لديهم فرحون) (الآيتان ٣١ ، ٣٢ من سورة الروم) .

ومكانتهم في المجتمع بحيث لا يكون للحكومة عليهم سلطان . ويضم عدداً مماثلاً من العلماء والفقهاء وذوي الفكر في المجتمع .

ـ وفي المرحلة الثانية يتم عرض المرشح الذي تنتخبه هيئة الاختيار على عامة المواطنين في اقتراع عام يشبه البيعة العامة . فإن وافقت أغلبية الناخبين على المرشح صار رئيساً للدولة ، وإلا كان على هيئة الاختيار ترشيح غيره وإعادة عرض الأمر على المواطنين .

وهذه الطريقة تختلف عن طريقة الاستفتاء الشخصي في عدة نقاط ، أهمها تكوين هيئة الاختيار بطريقة تضمن قدر الإمكان حسن الاختيار ونزاهته ، نظراً لشمولها على صفوة المجتمع وعلمائه بالإضافة إلى ممثليه المنتخبين ، كما أن وجود الأحزاب وراء مرشحيها يضمن قيام اختيار حقيقي غير صوري بين عدد من المرشحين الصالحين . فضلاً عن أن الاقتراع العام الذي يمثل البيعة العامة بطريقة حديثة يكون في ظل هذه الظروف منزهاً عن نقائص الاستفتاء الشخصي .

وأياً كان الأمر فإننا لا ننكر الصعوبات التي تحول الآن دون عودة الخلافة الراشدة لتوحد البلاد الإسلامية من جديد وتجعل منها قوة عظمى تنشر الحق والخير في العالم . غير أن جهاد المسلمين في سبيل الله يجب ألا يعرف اليأس . لأن الله ينصر من ينصره . وإذا كان من الصعب توحيد العالم الإسلامي تحت لواء حكومة واحدة بين يوم وليلة نظراً لكثرة المشاكل والخلافات والقوى المعادية والمصالح الخاصة التي شتت جمع المسلمين وعددت دولهم ، فمن الممكن أن تجتمع هذه الدول في تنظيم متواضع يكون مركز انطلاق يمكن تطويره إلى ما هو أفضل إلى أن يصل إلى أقصى ما يمكن الوصول اليه . ويمكن أن يتمثل هذا التنظيم في اتحاد تعاهدي أو « كونفدرالي » يقوم كمعاهدة دولية بين كافة الدول الإسلامية . ويشكل له مجلس رئاسة يتكون من رؤساء هذه الدول جميعاً ، ويحدد له نوع من

الاختصاص يتمثل في التنسيق العام بين سياسات هذه الدول . ويختار لهذا المجلس رئيس صالح ، ويجتمع في لقاءات دورية وبناء على طلب الأعضاء .
وشيئاً فشيئاً وبخطوات متلاحقة وبزيادة نشر الوعي الإسلامي يمكن تقوية هذا الاتحاد الدولي أو الاستقلالي وتدعيم علاقات الترابط بين أعضائه ، بهدف إقامة دولة إسلامية اتحادية عظمى ، يرأسها خليفة واحد ، تتكون من ولايات إسلامية تتمتع كل منها بقدر من السلطة في ممارسة شئونها بما يتفق وظروفها الخاصة . فإذا صعب تحقيق ذلك ، فلا أقل من العمل على ضم المتجانس أو المتقارب من الدول الإسلامية إلى بعضها البعض لينقص عددها من عشرات الدول الصغيرة المفككة إلى بضع دول قوية متعاونة . وحبذا لو تبنى مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية — الذي انعقد بضع مرات حتى الآن — أفكاراً كهذه أو ما يماثلها ، كخطوة نحو جمع شمل ألف مليون مسلم تقريباً يمثلون ربع سكان الأرض في تنظيم سياسي كبير رائده ذلك الدين القيم الذي ختم الله به رسالاته السماوية .

الفصل الرابع

الاستفتاء والشورى

الشورى في الإسلام هي طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن والسنة ، على الأمة ممثلة في علمائها ، للمناقشة وتبادل الآراء والحجج بحثاً عن الحكم الصحيح الموافق لأحكام الشريعة الإسلامية [1] .

وتعتبر الشورى أصلاً هاماً من أصول الشريعة الغراء يهدف إلى تحري المصلحة العامة وإشراك الناس في شئون حكمهم . ومن شأن الشورى أن تؤدي إلى إظهار أفضل الحلول للمسائل العامة بعد تقابل مختلف الآراء وظهور أوجه وأسباب الخلاف بينها وما ينطوي عليه كل منها من فوائد ومثالب في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية . كما أن الشورى تعتبر ضرورة للحفاظ على الترابط والتضامن في المجتمع الإسلامي ، بل وضرورة لالتزام

---

(١) والشورى أو المشاورة من الناحية اللغوية تعني في الأصل أخذ الشيء من موضعه أو استخراجه . ومنهـا قولهم « شرت العسل » أي استخرجته من موضعه . راجع الرازي : مفاتيح الغيب ، الجزء الثالث ـــ ص ١٢٠ .

المسلمين بطاعة أولياء أمورهم [1] .

ولزيادة إيضاح مبدأ الشورى وبيان مصدره وتطبيقاته وأوجه الخلاف بينه وبين الاستفتاء نعرض فيما يلي للمباحث التالية :

– مصدر الشورى في الإسلام .

– تطبيقات مبدأ الشورى .

– أوجه الخلاف بين الاستفتاء والشورى .

---

(١) راجع : الدكتور محمد البهي : الدين والدولة من توجيه القرآن الكريم – ١٩٧١ – ص ٥٢٦ ، ٥٢٧ .

المبحث الأول

مصدر الشورى في الاسلام

نصوص الشورى :

مصدر الشورى في الشريعة الإسلامية هو القرآن الكريم والسنة النبوية . ففي القرآن يقول الله تعالى (فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لا نفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين) [1] ويقول

---

(١) الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران .
ويقول الأستاذ سيد قطب في تفسيره هذه الآية « وبهذا النص الجازم (وشاورهم في الأمر) يقرر الإسلام هذا المبدأ في نظام الحكم ، حتى ومحمد رسول الله صلى الله عليه وسلم هو الذي يتولاه. وهو نص قاطع لا يدع للأمة المسلمة شكاً في أن الشورى مبدأ أساسي ، لا يقوم نظام الإسلام على أساس سواه ... لقد جاء هذا النص عقب وقوع نتائج للشورى تبدو في ظاهرها خطيرة مريرة . فقد كان من جرائها ظاهرياً وقوع خلل في وحدة الصف المسلم . اختلفت الآراء . فرأت مجموعة أن يبقى المسلمون في المدينة مجتمعين بها ، حتى إذا هاجمهم العدو قاتلوه على أفواه الأزقة . وتحمست مجموعة أخرى فرأت الخروج للقاء المشركين وكان من جراء هذا الاختلاف ذلك الخلل في وحدة الصف . إذ عاد عبد الله بن أبي بن سلول بثلث الجيش ، والعدو على الأبواب . وهو حدث ضخم وخلل مخيف » .
راجع . سيد قطب : في ظلال القرآن - الجزء الرابع - ص ١١٨ ، ١١٩ .

تعالى في سورة الشورى التي سميت باسم هذا المبدأ نفسه « والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون » [1] والآية الأولى فيها أمر إلى الرسول عليه الصلاة والسلام باتباع مبدأالشورى ، وهي أقوى في الدلالة على وجوب الشورى من الآية الثانية التي تبين إن الشورى من صفات المؤمنين الذين استجابوا لربهم [2] والتعبير في هذه الآية الأخيرة يجعل أمر المسلمين كله شورى ، وطابعه أهم وأشمل من شؤون الحكم في حياة المسلمين . وهو نص مكي نزل قبل قيام الدولة الإسلامية ليجعل الشورى من طبائع الجماعة الإسلامية في كل أحوالها [3] .

وإذا كان الخطاب في قوله تعالى (وشاورهم في الأمر) موجهاً إلى الحاكم ، فهناك آية أخرى في نفس السورة يوجه سبحانه الخطاب فيها إلى كل من الحاكم والمحكوم [4] وهي قوله جل شأنه (ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون) ومعنى ذلك [5] أن على المحكومين ، لكي لا يأثموا بإثم حكامهم ، أن يوجهوا اليهم النصح بفعل ما فيه خير الأمة وترك ما فيه ضررها [6] .

---

(1) الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى : ويقول المفسرون إن هذه الآية نزلت في سبب خاص هو الثناء على مسلك الأنصار في اتباعهم سنة الشورى . غير أن الحكم الذي يستنبط منها عام يشمل سائر الأمة ، شأنها شأن كثير من الآيات التي وردت على هذه الشاكلة . راجع : الدكتور الريس — المرجع السابق — ص ٢٩٢ .

(2) محمد يوسف موسى : نظام الحكم في الإسلام — ١٩٦٢ — ص ١١٥ .

(3) سيد قطب : المرجع السابق — الجزء السابع — ص ٢٩٩ .

(4) محمود رشيد رضا ومحمد عبده : تفسير المنار — ١٩٢٨ — الجزء الرابع — ص ٢٦ — ٤٥ .

(5) الآية رقم ١٠٤ من سورة آل عمران .

(6) ومن الآيات التي ورد فيها ذكر الشورى أو التشاور أيضاً الآية رقم ٢٣٣ من سورة البقرة. وفيها يقول المولى جل شأنه في معرض الحديث عن الرضاعة (فان أرادا فصالاً عن تراض منهما وتشاور فلا جناح عليهما) .

أما أحاديث الرسول التي تدعو إلى الشورى فكثيرة . منها قوله ﷺ « المشورة حصن من الندامة وأمان من الملامة » . ومنها « أما إن الله ورسوله لغنيان عنها – أي المشورة – ولكن جعلها الله رحمه لأمتي ، فمن استشار منهم لم يعدم رشداً ومن تركها لم يعدم غيا[1] » . ومنها «استعينوا على أموركم بالمشاورة » وكذلك « ما تشاور قوم قط إلا هدوا لأرشد أمرهم[2] » . وقال عليه السلام لأبي بكر وعمر « لو اجتمعتما في مشورة ما خالفتكما» وسئل ﷺ عن العزم فقال « هو مشاورة أهل الرأي ثم اتباعهم [3] » . وروى علي بن أبي طالب كرم الله وجهه « قلت يا رسول الله ، الأمر ينزل بنا لم ينزل فيه قرآن ولم تمض فيه منك سنة ، قال اجمعوا له العالمين ، أو قال العابدين من المؤمنين فاجعلوه شورى بينكم ، ولا تقضوا فيه برأي واحد[4] » . وقال عليه الصلاة والسلام « إن الله يرضى لكم ثلاثاً ويسخط لكم ثلاثاً ، يرضى لكم أن تعبدوه ولا تشركوا به شيئاً ، وأن تعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا ، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم . ويسخط لكم قيل وقال ، وكثرة السؤال ، وإضاعة المال [5] » .

كيفية الشورى :

لم تبين النصوص الشرعية كيفية الشورى أو الطريقة التي تتم بها . وذلك ضمن مسلك الشريعة الإسلامية الذي جرت عليه في الاقتصار على وضع

---

(١) جلال الدين السيوطي – الدر المنثور في التفسير بالمأثور – طبعة بيروت – الجزء الثاني – ص ٩٠ .

(٢) دكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ١٩٦٩ – ص ١٠٧ .

(٣) ابن كثير : تفسير القرآن العظيم – الجزء الأول – ص ٤٢٠ .

(٤) ابن القيم : إعلام الموقعين – الجزء الأول – ص ٦٤ وما بعدها –

(٥) جلال الدين السيوطي – المرجع السابق – ص ٦١ .

المبادىء العامة والقواعد الكلية الصالحة لكل زمان ومكان ، تاركة مسائل التفصيلات والقواعد التطبيقية وأساليب التنفيذ وأشكاله لتوضع حسب اختلاف الظروف وبما يتفق معها ويتغير لمسايرة التطور [1] .

لذلك فليس هناك ما يمنع — حسب مقتضيات المصلحة — من النص في الدساتير أو القوانين الوضعية على تنظيم الشورى وإجراءاتها بطريقة أو بأخرى ، أو على وجوب الشورى في مسائل معينة بصرف النظر عن تقدير الحاكم لأهميتها أو لجدوى الشورى فيها . كما يمكن كذلك النص على الزام الحاكم برأي أهل الشورى ووجوب الأخذ به في حالات معينة .... إلى غير ذلك من المسائل التنظيمية التي تيسر تطبيق مبدأ الشورى بما يتفق وظروف المجتمع دون مساس بجوهر المبدأ ذاته [2] .

---

(١) يقول الأستاذ محمد رشيد رضا إن الاسلام لم ينظم طريقة الشورى لأن الأمر فيها يختلف باختلاف أحوال الأمة الاجتماعية ، و « لأن النبي (ص) لو وضع قواعد مؤقته للشورى بحسب حاجة ذلك الزمن لاتخذها المسلمون ديناً وحاولوا العمل بها في كل زمان ومكان » .

(٢) ويقول الأستاذ سيد قطب في كتابه في ظلال القرآن « إن الشورى مبدأ أساسي لا يقوم نظام الاسلام على أساس سواه ... أما شكل الشورى ، والوسيلة التي تتحقق بها ، فهذه أمور قابلة للتحوير والتطوير وفق اوضاع الأمة وملابسات حياتها وكل شكل وكل وسيلة تتم بها حقيقة الشورى — لا مظهرها — فهي من الإسلام .. » راجع الجزء الرابع — ص ١١٩ . وجاء بكتاب المنتخب في تفسير القرآن الذي أخرجه المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية عام ١٩٧٣ (ص ٩٦) « الشوري أصل أصيل .. في الإسلام .. والقرآن على نهجه في التشريع يشرع كبريات الاسس والقواعد ، ويدع التفاصيل للجماعة بحسب ظروف الزمان والمكان ... فكل دولة وكل جماعة لها أن تسن طريق الشورى وفق ظروفها ... والمهم أن يكون مبدأ الشورى موجوداً خشية تسلط الفرد وتحكمه وطغيانه . لذلك اكتفى القرآن بالنص على المبدأ منذ أربعة عشر قرناً ، سابقاً بذلك كل المدنيات العصرية » .

المبحث الثاني

تطبيقات مبدأ الشورى

طبق رسول الله ﷺ مبدأ الشورى في أيام حكمة كسنة عملية تؤكد ما ورد بالنصوص المشار إليها ، كما طبقه الخلفاء الراشدون من بعده امتثالاً لأحكام الشريعة السمحة واقتداء بالرسول الكريم .

المطلب الأول

تطبيقات الشورى في عهد الرسول

مارس رسول الله ﷺ الشورى في كثير من المواقف حتّى يقتدي المسلمون به في ذلك كنوع من أنواع السنة العملية . ويقول أبو هريرة رضي الله عنه « لم يكن أحد أكثر مشاورة لأصحابه مـــن رسول الله ﷺ »[1] . وذلك بطبيعة الحال فيما يتعلق بالمسائل الدنيوية . أما الأمور الدينية فكان مصدرها الوحي فحسب ، سواء نزل بشأنها نص في كتاب الله أم عبر عنها الرسول بحديث شريف. ويقول الله تبارك وتعالى: ﴿وأن أحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم ، واحذرهم أن يفتنوك عن بعض ما أنزل الله إليك﴾[2]

---

(١) ابن تيمية : السياسة الشرعية – ص ٨٨ .

(٢) الآية رقم ٤٩ من سورة المائدة .

والأمثلة على استشارة الرسول عليه السلام في الأمور الدنيوية كثيرة ، نذكر منها ما يلي :

١ — مكان نزول الجيش في بدر :

حدث في غزوة بدر أن نزل النبي ﷺ بجيش المسلمين عند أول ماء وجده [1] ، فتقدم اليه الحباب بن المنذر وقال له : يا رسول الله ، هذا المنزل الذي نزلته ، منزل أنزلك الله أياه فليس لنا أن نجاوزه ، أو منزل نزلته للحرب والمكيدة؟ فقال : «بل منزل نزلته للحرب والمكيدة» . فقال : يارسول الله ، ليس بمنزل ، ولكن سر بنا حتى ننزل على أدنى ماء يلي القوم ونغور ما وراءه من القلب ونستقي الحياض ، فيكون لنا ماء وليس لهم ماء ، فقال له الرسول ﷺ «لقد أشرت بالرأي» ، وسار بالجيش إلى المكان المشار به [2] .

٢ — مصير الأسرى في غزوة بدر :

في أعقاب غزوة بدر الكبرى استشار رسول الله ﷺ أصحابه في مصير أسرى الحرب فقال لهم: «ما تقولون في الأسارى» . فقال أبو بكر الصديق:

---

(١) وكان رسول الله (ص) قبل ذلك قد استشار المسلمين في الخروج إلى القتال فقالوا له : «يا رسول الله لو استعرضت بنا عرض البحر لقطعناه معك ، ولو سرت بنا إلى برك الغماد لسرنا معك . ولا نقول لك كما قال قوم موسى لموسى اذهب انت وربك فقاتلا انا ههنا قاعدون ، ولكن نقول اذهب فنحن معك وبين يديك وعن يمينك وعن شمالك مقاتلون . راجع تفسير ابن كثير — الجزء الأول — ص ٤٢٠ .

(٢) راجع في ذلك : إبراهيم الأبياري : الموسوعة القرآنية الميسرة — الجزء الأول — حياة الرسول (ص)— ١٩٧٤ — ص ١٣١ ، ابن هشام — السيرة النبوية — ١٩٥٠ — الجزء الثاني — ص ٦١٩ وما بعدها ، سيد قطب في ظلال القرآن — الجزء الثالث — ص ٨١٨ .

يا رسول ،قومك وأهلك،استبقهم واستتبهم لعل الله يتوب عليهم . وقال عمر ابن الخطاب : يا رسول الله كذبوك وأخرجوك فقدمهم فاضرب أعناقهم . وقال عبد الله بن رواحة : يا رسول الله ، أنت في واد كثير الحطب، فأضرم الوادي عليهم ناراً ثم القهم فيه . فرجح الرسول الرخيم رأي أبي بكر مؤيداً فك أسرهم وافتداءهم بالمال . ولكن الله تبارك وتعالى لم يرتض هذا الرأي وعاتب عليه نبيه صلوات الله وسلامه عليه بقوله وهو العليم الحكيم : ﴿ما كان لنبي أن يكون له أسرى حتى يثخن في الأرض ، تريدون عرض الدنيا والله يريد الآخرة ، والله عزيز حكيم . لولا كتابٌ من الله سبق لمسكم فيما أخذتم عذاب عظيم﴾ . [1] وذلك لأن غزوة بدر كانت هي المعركة الأولى بين المسلمين والمشركين ، وكان المسلمون ما يزالون قلة والمشركون كثرة ، يراد كسر شوكتهم بلا هوادة من جانب المسلمين ، رغم ما بينهم من قرابات وأنساب [2] .

٣ ـ الخروج لملاقاة الأعداء في أحد :

وفي غزوة أحد شاور رسول الله ﷺ المسلمين في أمر الخروج لملاقاة الاعداء أو الانتظار بالمدينة والتحصن بها لقتالهم فيها إذا هاجموها . وبعد المناقشة وتبادل وجهات النظر ، نزل الرسول على رأي الأغلبية الذي حبذ الخروج لملاقاة الأعداء قبل وصولهم إلى المدينة . وكان معظم أصحاب هذا الرأي من الشباب ممن فاتهم يوم بدر . وكان الرسول عليه السلام يرى البقاء في المدينة للدفاع عنها بدلاً من الخروج إلى المشركين في الصحراء وكانوا أكثر عدداً وعدة . وكان يشاركه في رأيه هذا جماعة من المسلمين وبعض المنافقين على رأسهم عبد الله بن أبي ، الذي ترك المعركة فيما بعد وعاد

---

(١) الآيتان ٦٧ ، ٦٨ من سورة الأنفال .

(٢) راجع سيد قطب . في ظلال القرآن ـ الجزء الرابع ـ ص ٦٠ وما بعدها .

بثلث جيش المسلمين، والعدو على ابواب المدينة . ولكن الرسول الكريم نفذ الرأي السائد ، ونهض عازماً ، واتخذ أهبته للقتال . فلما تردد البعض خشية أن يكونوا قد أكرهوا الرسول على الخروج لملاقاة العدو . قال لهم : « ما ينبغي لنبي إذا لبس لأمته أن يضعها حتى يحكم الله بينه وبين عدوه[1] ».

٤ ـــ المصالحة على ثلث ثمار المدينة :

عندما تجمع المشركون حول المدينة في غزوة الخندق ، ونقضت بنو قريظة عهدها ، عرض رسول الله ﷺ على عيينه بن حصن والحارث ابن عوف الصلح على ثلث ثمار المدينة . مقابل أن ينصرفا بقومهما ويدعا قريشاً وحدها . واستشار الرسول السعدين: سعد بن معاذ، وسعد بن عبادة ، فقالا : يا رسول الله ، هذا أمر تحبه فنصنعه لك ؟ أم شيء أمرك الله به فنسمع له ؟ أم أمر تصنعه لنا ؟ قال : « بل أمر أصنعه لكم فلان العرب قد رمتكم بقوس واحدة » . فقال له سعد بن معاذ : يا رسول الله ، والله قد كنا نحن وهؤلاء القوم على الشرك وعبادة الأوثان ، ولا نعبد الله ولا نعرفه ، وما طمعوا قط أن ينالوا منا ثمرة ، إلا شراء أو قرى . فحين أكرمنا الله بالاسلام، وهدانا له ، وأعزنا بك ، نعطيهم أموالنا : والله لا نعطيهم إلا السيف حتى يحكم الله بيننا وبينهم . فأخذ الرسول عليه السلام بمشورتهما وقال لهما : « انتم وذاك » وقال لعيينة والحارث : « انصرفا ، فليس لكما عندنا إلا السيف »[2] .

٥ ـــ حفر الخندق لاعاقة الأحزاب :

لما علم رسول الله ﷺ أن جيشاً كبيراً ـــ أعدته الأحزاب بتحريض

---

(١) سيد قطب : في ظلال القرآن ص ٥٤ ، ٥٥

(٢) راجع : تفسير ابن كثير ـــ الجزء الاول ـــ ص ٤٢٠
وسيد قطب ـــ المرجع السابق ـــ ص ٥٣ ، ١١٩

من اليهود – في طريقه إلى المدينة لمهاجمة المسلمين ، جمع أصحابه فشاورهم فيما ينبغي عمله لمواجهة الموقف فقال سلمان الفارسي « يا رسول الله إنا كنا بأرض فارس إذا خفنا العدو خندقنا علينا » . فأعجبت المسلمين فكرة الخندق ورأوا تطبيقها ، فركب النبي عليه السلام ومعه نفر من المهاجرين والأنصار فارتاد موضعاً في شمال المدينة المنورة واختط فيه الخندق وقام المسلمون بحفرة ليكون عقبة في وجه الاعداء [1] .

٦ – رد سبي هوازن بعد حنين :

عندما رأى النبي ﷺ الاستجابة إلى وفد هوازن فيما يتعلق برد سبيهم اليهم طلب من المسلمين الرأي . قال عمرو بن شعيب عن أبيه عن جده أنه قال : كنا مع رسول الله ﷺ بحنين ، فلما أصاب من هوازن ما أصاب من أموالهم وسباياهم أدركه وفد هوازن بالجعرانة وقد أسلموا ، فقالوا : يا رسول الله ، إنا أصل وعشيرة ، وقد أصابنا من البلاء ما لم يخف عليك ، فامنن علينا منّ الله عليك . فقام رسول الله ﷺ في المسلمين وأثنى على الله بما هو أهله ثم قال « أما بعد فإن اخوانكم هؤلاء قد جاؤا تائبين ، وإني قد رأيت أن أرد اليهم سبيهم فمن أحب أن يطيب ذلك فليفعل ، ومن أحب منكم أن يكون على حظه حتى نعطيه أياه من أول مال يفيء الله علينا فليفعل فقـال الناس قد طيبنا ذلك يا رسول الله فقال لهم أنا لا ندري من أذن منكم ممن لم يأذن ، فارجعوا حتى يرفع الينا عرفاؤكم أمركم فرجع الناس فكلمهم عرفاؤهم ، ثم أبلغوا الرسول – صلوات الله وسلامه عليه – بأنهم قد طيبوا وأذنوا [2] » .

---

(١) راجع : أمين دويدار : صور من حياة الرسول – ص ٤١٨ .
محمد حسين هيكل : حياة محمد – الطبعة الثالثة عشرة – ١٩٦٨ – ص ٣٢٩ .

(٢) راجع : الحافظ بن كثير : البداية والنهاية – الجزء الرابع – ص ٣٥٢ ، ٣٥٤ .
والسيرة النبوية لابن هشام – ١٩٣٦ – الجزء الرابع – ص ١٣٠ وما بعدها .

وهذه الواقعة تدل على أن رسول الله ﷺ كان في بعض الأحوال لا يقصر المشورة على المفكرين من صحابته ، وإنما يستشير عامة المسلمين أيضاً . وذلك إذا كان موضوع المشورة من الأمور التي تهمهم جميعاً أو تتصل بحقوقهم ويستطيعون اتخاذ رأي فيها . كما أن في هذه الواقعة دلالة أخرى تفيد إجازة الرسول عليه السلام للتمثيل النيابي في شؤون الحكم [1] .

ويتضح من أمثلة تطبيقات الشورى في عهد الرسول ﷺ أن موضوعاتها في جملتها كانت تتصل بشؤون الحرب والقتال دفاعاً عن المسلمين ضد أعداء دينهم ، ولم تكن تتعلق بوضع قواعد تشريعية ، حيث أن الوحي كان لا يزال يتنزل من عند الله على نبيه المصطفى بقواعد دينه الحنيف .

المطلب الثاني

تطبيقات الشورى أيام الخلفاء الراشدين

لم يكن الخليفة – في عهد الخلفاء الراشدين – يناقش مسائل الحكم في جلسات مغلقة مقصورة على بعض الناس كما تفعل البرلمانات الحديثة ، وإنما كانت جلسات الرأي والتشاور مفتوحة عادة ، تعقد في المسجد ويحضرها من يشاء من المسلمين فيبدي رأيه بحرية وشجاعة لتكون الغلبة في النهاية لأرجح الآراء المتقابلة ، بالنظر لما يقوم عليه كل منها من حجج وأسانيد . غير أن موضوع التشاور لم يكن يمتد إلى الغايات أو الفلسفة العامة للحكم كما حددها الإسلام ، وإنما يقتصر على الاحكام التنفيذية والمسائل التفصيلية [2] التي لم يرد بشأنها نص قاطع من الكتاب أو السنة .

---

(١) راجع : الدكتور فؤاد النادي – مرجع سابق – ص ١٢٥ .

(٢) راجع : الدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ١٩٦٩ ص ١١٠ ، ١١٧ .

وقد احترم الخلفاء الراشدون مبدأ الشورى وطبقوه. فكان الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه إذا عرضت عليه مسألة بحث عن حكمها في كتاب الله تعالى، فإن لم يجد بحث في سنة رسوله ﷺ، فإن لم يجد جمع أهل الرأي واستشار فإذا اجتمعوا على رأي قضى به. وكان أهل الشورى بعد وفاة رسول الله ﷺ أكثر حرصاً على توخي صواب الرأي في اجتهادهم ومشورتهم مما كانوا عليه عندما كان عليه السلام لا يزال حياً بينهم يتلقى الوحي من ربه لتصحيح حكم أهل الشورى عند اللزوم. وكذلك كان يفعل الخليفة الثاني عمر بن الخطاب رضي الله عنه، مع الاستئناس بالأحكام التي أخذ بها أبو بكر، بعد البحث في القرآن والسنة [1]. وسار على نفس النهج الخليفة الثالث عثمان بن عفان رضي الله عنه، خاصة في السنوات الأولى من خلافته، والخليفة الرابع علي بن أبي طالب كرم الله وجهه. والأمثلة على تطبيق مبدأ الشورى في عهد الخلفاء الراشدين كثيرة نذكر منها:

١ – قتل الجماعة بالفرد:

من المسائل التي استشار فيها عمر بن الخطاب أهل الرأي وأخذ برأيهم فيها مسألة قتل الجماعة بالفرد، فعندما أرسل والي اليمن إلى أمير المؤمنين عمر يسأله في امرأة اشتركت وخليلها في قتل ابن زوجها، جمع عمر الصحابة وعرض عليهم الأمر. فرأى البعض في البداية رفض القصاص لتعدد الجناة، استناداً إلى أن النفس بالنفس. فنهض علي كرم الله وجهه وقال: أرأيت يا أمير المؤمنين لو أن نفراً اشتركوا في سرقة جزور، فأخذ هذا عضواً وهذا عضواً أكنت قاطعهم؟ فأجاب عمر: نعم. فقال علي: فكذلك هذا. وأقر

---

(١) راجع: القرطبي: الجامع لاحكام القرآن – المجلد الرابع – ص ٢٥١.
وانظر أيضاً: الدكتور أحمد عبد المنعم البهي: تاريخ القضاء في الاسلام – ١٩٧٠ ص ١٠٣.

المستشارون رأي علي . وأرسل عمر إليّ واليه في اليمن يأمره بقتلهم ، وقال مؤكداً هذا المبدأ « لو تمالأ عليه أهل صنعاء قتلتهم به » . [1]

٢ – رفض توزيع الأراضي كغنائم :

ومن تطبيقات الشورى أيام الخلافة الراشدة كذلك أنه لما فتح المسلمون أراضي الشام والعراق ، طلب قادة الجيش من أمير المؤمنين عمر بن الخطاب تقسيم هذه الأراضي كغنائم بين المقاتلين . فلم يوافق عمر على ذلك ، وفضل تركها في أيدي أصحابها ، مع فرض الخراج عليها ، ليكون مورداً مالياً دائماً للدولة الإسلامية . غير أنه لم يستبد برأيه أو ينفرد باتخاذ القرار ، وإنما جمع من أمكن جمعه من صحابة رسول الله ﷺ وشاورهم في الأمر فتدارسوا الموضوع معاً باستعراض حجج كل من المؤيدين والمعارضين لتوزيع الأرض ،وتمكن عمر رضي الله عنه من اقناع الأغلبية بأن المصلحة العامة تقتضي عدم توزيعها على الفاتحين ، واستمرارها مع ملاكها الأصليين ليكون خراجها أو الضرائب المحصلة منها أحد مصادر تمويل بيت مال المسلمين . وكان القرار بذلك . [2] . وكان مرجع الخلاف يتلخص في أن الجنود كانوا يرون أن الأرض قد أخذت عنوة فتعتبر غنيمة ويجب تقسيمها على الفاتحين ، استناداً إلى قول الله تعالى : ﴿ وأعلموا أنما غنمتم من شيء فأن لله خمسه وللرسول ولذي القربى والمساكين وابن السبيـــل إن كنتم آمنتم بالله وما أنزلنا على عبدنا [3] .. ﴾ أما عمر رضي الله عنه فرأى تفسير هذا النص على هدي آيات القرآن الأخرى وفي ضوء مصالح الناس ، فتوصل باجتهاده إلى

---

(١) الدكتور حسن صبحي : السلطة التشريعية في الإسلام – مجلة الحقوق والشريعة بالكويت – العدد الأول – يناير ١٩٧٧ – ص ١٢٧ .

(٢) أبو يوسف : الخراج – ص ٣٠ .

(٣) الآية رقم ٤١ من سورة الأنفال .

أن الغنائم الواردة بالآية المذكورة يقصد بها الأموال المنقولة وحدها وليس الأرض وما عليها [1] .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب — ص ١١١ .
وانظر أيضاً :

M. El-Alfy, Les sources du droit à l'époque du Calif Omar ibn Al-Khattab, 1968, p. 56 et suiv.

حيث يقول المؤلف :

« هذه مسألة من أهم المسائل التي خالف فيها عمر ظواهر النصوص . وهو لم يعطل نصاً ، وانما رأى أن السوابق التي حدثت في عهد الرسول (ص) كانت لمصلحة زمنية اقتضت تقسيم الارض على المسلمين الاوائل لانهم كانوا فقراء ، وكانت الغنائم في ذاتها ليس بذات قيمة بالقياس إلى الأراضي العراق والشام ومصر . والمصلحة الزمنية في أيام عمر تقتضي الا تقسم هذه الاراضي الواسعة . وعلى الرغم من أن عمر لم يعتمد على نص معين في مناقشته بشأن تقسيم الارض ، الا أنه كان يستلهم روح الشريعة ومبادئها العامة . فالمبدأ العام في توزيع اموال الفيء — وهو ما يصل إلى المسلمين من المشركين عفواً بغير قتال — انه يقسم على من ذكروا في الآية الكريمة (ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل).. و..(للفقراء المهاجرين)..(والذين تبوءوا الدار والإيمان من قبلهم).. (والذين جاءوا من بعدهم) (سورة الحشر : ٧ — ١٠) حتى قال عمر : ما أرى هذه الآية الا عمت الخلق كلهم . والعلة التي ذكرها القرآن لهذا التقسيم تبدو واضحة في الآية الكريمة (كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم) (سورة الحشر : ٧) والفرق بين الفيء والغنيمة — وهو أن الغنيمة تصل إلى المسلمين من المشركين بالحرب — لا يكفي لإهمال هذه العلة القاطعة ، ولا يجوز أن يؤدي إلى ضياع المصلحة العامة » .

المبحث الثالث

أوجه الخلاف بين الاستفتاء والشورى

يتضح من عرضنا لمعنى الشورى وتطبيقاتها في الإسلام ، ودراستنا السابقة لمفهوم الاستفتاء ، أنهما يشتركان في كونهما يتمثلان بصفة عامة في طلب الرأي من أهله في أمر من الأمور العامة [1] . غير أنهما يختلفان مع ذلك من حيث أهل الرأي وموضوعه وحدوده على النحو التالي :

١ — من حيث أهل الرأي :

أهل الرأي في الاستفتاء أو الذين يدلون بأصواتهم فيه هم كافة الناخبين عادة ، حيث يطبق نظام الاقتراع العام في كل بلاد العالم الحديث تقريباً ، فلا يشترط في الناخب أي شرط من العلم أو المال أو الانتماء الطبقي . وذلك بحجة ان هذا النظام أقرب إلى الديمقراطية ، رغم أنه يسمح لكثير من المواطنين الذين ليس لديهم العلم الكافي بموضوع الاستفتاء بالحكم على ما لا يعلمون ، كما أنه كثيراً ما يؤدي — في البلاد المتخلفة على وجه الخصوص— إلى انقياد الكثيرين من جمهور المواطنين وراء ما تراه الحكومة دون تفكير

---

(١) لذلك قال بعض الكتاب إنه « لم تكن الشورى في بدء الإسلام إلا نوعاً من الاستفتاء الشعبي » . راجع : الدكتور مصطفى الرافعي : الإسلام نظام انساني — ١٩٦٤ — ص ٢٠ .

أو تدبر ، نتيجة لانخفاض الوعي أو ضعف الخلق .

أما أهل الرأي في الشورى فهم أهل الحل أو أهل الاختيار أو أهل الشورى فحسب وهؤلاء هم صفوة القوم وخيرة أبنائه من الفقهاء والعلماء وذوي المعارف والخبرات الذين يحسنون الحكم على المسائل موضوع الشورى بحكم تكوينهم ودرايتهم . ولا يرجع إلى عامة الناس إلا في المسائل البسيطة التي يستطيعون اتخاذ موقف منها والتي تتصل بحقوقهم بطريقة مباشرة ، كما سبق أن أوضحنا في مسألة سبي هوازن التي طلب الرسول عليه الصلاة والسلام فيها من المسلمين التنازل عن حقوقهم في السبي لرده إلى أهله إن وافقوا .

٢ ــ من حيث موضوع الرأي :

موضوع الرأي في الاستفتاء هو أي موضوع عام يراد اتخاذ موقف منه أو قرار فيه ، أياً كان مجاله ، دون التقيد بأحكام سابقة أو قواعد لا يجوز المساس بها اللهم إلا احكام أو قواعد دستور الدولة . بل إن احكام وقواعد الدستور كثيراً ما تخالف في الاستفتاء ، ويقال إن هذه هي الإرادة الشعبية ، التي لا تقيدها إرادة أخرى ، ولا إرادتها نفسها التي سبق لها أن أودعتها الدستور ، لأنها هي مصدر المشروعية في الدولة [١] .

أما موضوع الرأي في الشورى فينحصر فيما لم يرد بشأنه نص قاطع في الكتاب أو السنة . وذلك لأنه لا اجتهاد في مجال الأحكام السماوية التي يجب أن يتقيد المسلمون بما جاءت به . فسلطة التشريع والبت في الأمور في الإسلام ــ بعد أن ارتضاه المسلمون ديناً وشريعة كما أوضحنا ــ مقيدة بما أتي به هذا الدين السمح من قواعد وأحكام . وغالباً ما يتعلق موضوع الشورى

---

(١) وهذا القول محل نظر كما سنرى فيما بعد .

بأمر من الأمور الدنيوية كمسائل الحرب وما يتصل بها من أساليب القتال وفنون التعامل مع الاعداء ، وشؤون الانتاج وما يتعلق بها من طرق علمية تهدف إلى زيادته ونمائه على اختلاف أنواعه الزراعية والصناعية ، وأمور الاقتصاد والتجارة وما يصلح شأنها من أسس وتعليمات وتوصيات ليس فيها ما يمس أحكام الشريعة الإسلامية ، كالتعامل بالربا ، بدفع فوائد ثابتة على رأس المال دون إشراك صاحبه في تحمل ما قد تنجم عن استغلاله من خسارة [1] ... إلى غير ذلك من شؤون الحياة الدنيا التي يراد تنظيمها في غير مخالفة لأحكام الله سبحانه وتعالى .

---

(١) يدعي أغلب رجال المال والاقتصاد في العصر الحديث أن تحريم الربا أو الفوائد الثابتة على رأس المال لم يعد يتفق ومستلزمات النمو الاقتصادي في الدولة والأنظمة المالية السائدة في عالم اليوم . ويتحايل البعض لإهدار التحريم بمقولة أن الحكمة من تحريم الربا هي منع استغلال حاجة الضعفاء والمعوزين إلى المال ، وأن هذه الحكمة غير قائمة بالنسبة للبنوك والمؤسسات المالية الكبيرة التي تعطي فوائد ثابتة على رأس المال . لأن هذه البنوك والمؤسسات التي تمثل دور المدين هي أقوى وأغنى من العميل الدائن ، ولأنها تأخذ أموال الدائن فتستغلها استغلالاً علمياً مدروساً بما يدر عليها أرباحاً وفيرة وأكيدة لا تعطي الدائن إلا قدراً يسيراً منها ، ولأن احتمال خسارة البنك لأمواله يكاد ينعدم نظراً لأنه يستغل أمواله استغلالاً يقوم على أسس علمية صحيحة تعتمد على الخبرة والتجربة والعناصر المحسوبة .

ومثل هذا الاجتهاد في رأينا باطل من أساسه لمخالفته لحكم التحريم الصريح ، ولأن الحكم في الشريعة الإسلامية يدور مع علته وليس مع حكمته وجوداً وعدماً . كما أنه قد توجد أكثر من حكمة لتحريم الربا . فضلاً عن منع استغلال حاجة الضعفاء أو الفقراء إلى المال ، يلاحظ أن من حكمة تحريم الربا كذلك منع أصحاب الأموال من ترك العمل والركون إلى الكسل اعتماداً على ما تدره عليهم أموالهم من فوائد ثابتة . كما أن استغلال البنك لأموال دائنية معرض دائماً ولو بنسبة صغيرة لاحتمال الخسارة ، أيا ما كانت الابحاث والدراسات التي يقوم عليها الاستغلال . وقد افلست بالفعل بعض البنوك الحديثة . بالاضافة إلى أن فكرة الاستدانة الربوية لأموال=

٣ ــ من حيث حدود الرأي :

ليس لصاحب الرأي في الاستفتاء عادة غير الموافقة على موضوعه أو رفضه كما هو معروض عليه ، دون مناقشة أو تفسير ، أو إدخال تعديلات أو إضافات إليه ، أو اقتراح حلول جديدة بشأنه . ونادراً ما يطلب من المقترع في الاستفتاء الاختيار بين عدة بدائل .

أما في الشورى فلأهل الرأي بحث موضوع الشورى بأكمله ، فلهم الموافقة على ما يقترح عليهم أو رفضه أو تعديله ، ولهم مناقشته وانتقاد الحلول المقدمة بشأنه وتقديم الاقتراحات البديلة . غير أنهم ملتزمون ــ كما سبق القول ــ بأحكام الشريعة الإسلامية في اجتهادهم ، فلا يستطيعون تقديم اقتراح أو حكم لمسألة يخالف هذه الأحكام . بل إن دورهم في الاجتهاد يتمثل في استنباط حكم الشريعة في المسألة موضوع البحث ، وهم في ذلك يبحثون عن حكم الله في هذه المسألة وليس عن حكم أنفسهم .

والبحث عن حكم الله في مسألة من المسائل له عند الشيعة الإمامية

= الناس بقصد التجارة دون عوز ولا فاقة بما يشابه ما تقوم به البنوك الآن فيما يتعلق بالقروض الانتاجية لم تكن لتخفى على أذهان بعض التجار في عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم. ومع ذلك فقد جاء حكم تحريم الربا مطلقاً غير معلق على اتصاله باستغلال حاجة الفقراء والمساكين إلى المال المقترض .

ويمكن احترام حكم الربا في الشريعة الإسلامية دون اضرار بالاقتصاد الحديث ومستلزماته بطرق أخرى تحاول البنوك الإسلامية الحديثة تطبيقها ، منها تحويل دائن البنك إلى شريك في الاستغلال الذي يقوم به هذا الاخير ، بحيث يكون الدائن معرضاً للكسب والخسارة . وإذا كان استغلال البنك لأمواله مدروساً بحيث يحقق الربح وينجو من الخسارة عادة ، فان مصلحة الشريك في هذه الحالة تتحقق دون مخالفة لقوله تعالى (يا أيها الذين آمنوا اتقوا الله وذروا ما بقي من الربا إن كنتم مؤمنين) . الآية ٢٧٨ من سورة البقرة .

مفهوم خاص . فيقولون إن « حكمة التدرج اقتضت بيان جملة من الأحكام وكتمان جملة ، ولكنه سلام الله عليه أودعها عند أوصيائه ، كل وصي يعهد به إلى الآخر لينشره في الوقت المناسب .. » [1] . والإمامة عند الشيعة — كما سبق البيان — « منصب الهي كالنبوة ... سوى أن الإمام لا يوحى اليه كالنبي وإنما يتلقى الأحكام منه ، مع تسديد الهي . فالنبي مبلغ عن الله والإمام مبلغ عن النبي .. » [2] والإمام « يتلقى المعارف والأحكام الإلهية وجميع المعلومات عن طريق النبي أو الإمام من قبله . وإذا استجد شيء لا بد أن يعلمه عن طريق الإلهام بالقوة القدسية التي أودعها الله تعالى فيه . » . وهذه القوة « تبلغ الكمال في أعلى درجاته ، فيكون في صفاء نفسه القدسية على استعداد لتلقي المعلومات في كل وقت وفي كل حالة .. وتتجلى في نفسه المعلومات كما تتجلى المرئيات في المرآة الصافية .. ويبدو واضحاً هذا الأمر في تاريخ الأئمة عليهم السلام — كالنبي محمد ﷺ — فإنهم لم يتربوا على أحد ، ولم يتعلموا على يد معلم . » [3] . ويؤكد جمهور المسلمين من أهل السنة والجماعة أن هذا الإدعاء لا أساس له من الصحة ، ولا سند له من الكتاب أو السنة .

---

(1) الشيخ محمد حسين كاشف الغطاء : أصل الشيعة وأصولها — ص ١٤٦ .
(2) الشيخ كاشف الغطاء — المرجع السابق — ص ١٢٨ .
(3) الشيخ محمد رضا المظفر : عقائد الإمامية — ص ٩٦ ، ٩٧ .

الباب الثاني

تصنيف الاستفتاء

يمكن تصنيف الاستفتاء الشعبي إلى أنواع متعددة ، تختلف باختلاف الوجهة التي ينظر من خلالها إليه. ورغبة في شمول بحثنا نتابع فيما يلي دراسة الاستفتاء من حيث أنواعه المختلفة في الفصول التالية :

الفصل الأول : أنواع الاستفتاء من حيث موضوع التصويت
الفصل الثاني : أنواع الاستفتاء من حيث وجوب الاجراء
الفصل الثالث : أنواع الاستفتاء من حيث عمومية التصويت
الفصل الرابع : أنواع الاستفتاء من حيث عدد الدرجات
الفصل الخامس : أنواع الاستفتاء من حيث الزام النتيجة
الفصل السادس : أنواع الاستفتاء من حيث الهدف المقصود

الفصل الأول

أنواع الاستفتاء من حيث التصويت

الاستفتاء الدستوري والتشريعي والسياسي

ينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوع التصويت فيه إلى ثلاثة أنواع : هي الاستفتاء الدستوري ، والاستفتاء التشريعي ، والاستفتاء السياسي . ويتصل النوعان الأول والثاني بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك في المجتمع . وكلاهما في الحقيقة استفتاء تشريعي ، ولكن أحدهما موضوعه تشريع دستوري والآخر موضوعه تشريع عادي . ويسمى الأول بالاستفتاء الدستوري لتخصيصه وتمييزه عن الثاني ، خاصة وأن التشريع العادي يطلق عليه عادة لفظ « التشريع » فحسب ، دون إضافة صفة العادي ، ويكاد الناس يتعارفون على ذلك. أما النوع الثالث، وهو الاستفتاء السياسي ، فليس موضوعه وضع قاعدة عامة مجردة أياً كان نوعها ، وإنما الفصل في مسألة مختلف فيها أو اتخاذ قرار في أمر تتباين بشأنه الآراء . وإذا كانت صفة السياسي تصدق على كل أنواع الاستفتاء لأن هذه الصفة لا تعني أكثر من « المتصل بالسلطة وممارستها في الدولة » فقد شاع استخدام تعبير الاستفتاء السياسي على هذا المفهوم بالذات . وهكذا نجد — فيما يتعلق باسماء الأنواع

الثلاثة من الاستفتاء ــ أن لفظ الدستوري أخص في مفهومه من لفظ التشريعي ، ولفظ التشريعي أخص في مفهومه من لفظ السياسي ، غير أن لكل منها معناه الاصطلاحي على النحو المشار إليه .

ونبحث فيما يلي تنوع الاستفتاء الشعبي من حيث موضوع التصويت فيه في ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : الاستفتاء الدستوري .

المبحث الثاني : الاستفتاء التشريعي .

المبحث الثالث : الاستفتاء السياسي .

المبحث الأول

الاستفتاء الدستوري

الاستفتاء الدستوري هو ذلك النوع من الاستفتاء الذي ينصب على إقرار دستور الدولة أو تعديله ، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو التعديل — بعد إعداده — على التصويت الشعبي للموافقة أو الرفض .

ويتنوع الاستفتاء الدستوري — كما يتضح من تعريفه إلى استفتاء تأسيسي يتعلق بوضع دستور جديد للدولة ، واستفتاء تعديلي يتصل بتعديل الدستور القائم ، سواء بالتغيير في بعض مواده أو بالإضافة أو الحذف . ونتحدث فيما يلي عن كل من النوعين :

المطلب الأول

الاستفتاء التأسيسي

الاستفتاء التأسيسي هو الاستفتاء الذي ينصب على مشروع دستور معين لحكم الدولة [1] . فيأخذ المشروع صفته القانونية ويصدر إذا وافق عليه

---

(1) قد يستفتى الشعب في موضوع معين يتوقف على قبوله وضع دستور جديد للدولة على نحو معين . وذلك كما حدث في استفتاء الشعب الايطالي على قيام النظام الجمهوري بعد=

الشعب ، وإذا رفضه زال ما كان له من اعتبار – كمشروع دستور قابل للموافقة أو الرفض – بصرف النظر عمن قام بوضعه ولو تعلق الأمر بجمعية تأسيسية منتخبة [1] . ويعتبر الاستفتاء التأسيسي إحدى الطرق الديمقراطية في نشأة الدساتير ، باعتباره تطبيقاً من تطبيقات الديمقراطية المباشرة [2] .

وقد بدأت فكرة الاستفتاء التأسيسي مع حركة تدوين الدساتير في بعض الولايات الأمريكية اعتباراً من عام ١٧٧٦ . ولم يكن ينظر إلى الاستفتاء الشعبي كمجرد وسيلة فنية ممكنة لعمل الدساتير وإنما كضرورة ملتصقة بفكرة السيادة الشعبية . فقد رفضت الجمعيات البلدية في ولاية ماساشوستس Massachusetts الدستور الذي أعدته الجمعية التشريعية العادية للمستعمرة

= نهاية الحرب العالمية الثانية في عام ١٩٤٦ . راجع : الدكتور سعد عصفور : القانون الدستوري – الجزء الأول – ١٩٥٤ – ص ٢١١ .

(١) وهو ما حدث بالنسبة للمشروع الأول لدستور الجمهورية الرابعة الفرنسية عام ١٩٤٦ ، مما أدى إلى وضع مشروع دستور آخر بواسطة جمعية تأسيسية جديدة على ما سنرى بعد قليل .

(٢) راجع في ذلك .

الدكتور ثروت بدوي : النظام الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر – ١٩٧١ – ص ٥٧ ، الدكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري الجزء الثاني – ١٩٦٩ – ص ٦٧ ، الدكتور عبد الفتاح حسن : مبادىء النظام الدستوري في الكويت – ١٩٦٨ – ص ٦٢ .

ويعتبر بعض الفقهاء الاستفتاء التأسيسي من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة والواقع أن هذا النوع من الديمقراطية ليس الا مزيجاً من الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة في بعض أساليبها التي منها الاستفتاء الشعبي . راجع في هذا الاتجاه :

الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ – ص ٨٩ ، الدكتور طعيمة الجرف : القانون الدستوري – ١٩٥٨ – ص ١٤٥ الدكتور رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري – ١٩٧٢ – ص ١٣٣ .

عام ۱۷۷۸ ، وتم انتخاب جمعية تأسيسية قامت باعداد دستور جديد ، وافق عليه الشعب في استفتاء عام ۱۷۷۹ [1] .

وتأكد ظهور الاستفتاء التأسيسي كوسيلة من وسائل الديمقراطية المباشرة بصورة واضحة في الإعلان الذي أصدرته الجمعية التأسيسية الفرنسية المعروفة باسم La Convention في أولى جلساتها بتاريخ ۲۱ سبتمبر عام ۱۷۹۲ ، وقررت فيه أنه لا يمكن أن يوجد دستور إلا ذلك الذي يقبله الشعب [2] . وتنفيذاً لهذا الإعلان خضع للاستفتاء الشعبي دستور ٢٤ يونية عام ۱۷۹۳ ، ودستور رقم ٥ فريكتدور للسنة الثالثة ودستور ۲۲ فريمير للسنة الثامنة . ثم تحول الاستفتاء بعد ذلك من حيث الواقع ـ خلال الامبراطوريتين الأولى والثانية ، وفي ظل دستور سنة ۱۸۷۰ ـ إلى استفتاء شخصي أو استرآس Plébiscite يطلب فيه من الشعب التعبير عن ثقته في شخص رئيس الدولة وفي النظام السياسي الذي يقترحه . ثم عاد الاستفتاء إلى الظهور في صورته الحقيقية أو الموضوعية في دستوري الجمهوريتين الرابعة والخامسة [3] .

---

(١) راجع G. Burdeau, Traité de Science Politique, t. 4, 1969, p. 229.

(٢) وصيغتها بالفرنسية كالآتي :
« La Convention nationale déclare : 1° qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple .»

(٣) راجع في ذلك .
موريس هوريو : القانون الدستوري ـ ص ٥٤٩ ، جورج بوردو : المرجع السابق ـ ص ٢٥٢ موريس ديفرجيه : المرجع السابق ـ الجزء الاول ـ ص ١٤٦ .
أما الدساتير الفرنسية التي لم تخضع للاستفتاء الشعبي فهي دستور الثورة الفرنسية الاولى لعام ۱۷۹۱ ، ودستور سنة ١٨٤٨ ، ودستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥ ، وكذلك الدساتير التي عرفت باسم المواثيق Les Chartes في عامي ١٨١٤ و ١٨٣٠ .

ومنذ نهاية الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٨ والاستفتاء التأسيسي آخذ في الانتشار في بلاد العالم المتقدم والمتخلف على السواء ، خاصة تلك التي نشأت من تفكك امبراطوريات ما قبل هذه الحرب [١] . فقد قام على أساسه دستور فايمر Weimar الألماني عام ١٩١٩ ، ودستور اليونان ، ودستور اسبانيا لعام ١٩٢٠ ، ودستور النمسا لسنة ١٩٢٠ أيضاً ، ودستور إيرلندا لسنة ١٩٣٧ ، ودستور إيطاليا لسنة ١٩٤٧ ، وكذلك دستور تشيكوسلوفاكيا ، ودستور بلغاريا ، لسنة ١٩٧١ [٢] ، وكافة الدساتير الجمهورية في مصر وآخرها دستور ١٩٧١ الذي نص في المادة رقم ١٩٣ منه على أن « يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء » .

ومن أشهر الدساتير الحديثة التي قامت على استفتاء تأسيسي الدستور الإيراني لعام ١٩٧٩ . فبعد انتصار ثورة الخميني الدينية ونجاحها في القضاء على حكم الشاه الإمبراطوري ، وفي أوائل ديسمبر من هذا العام أجري استفتاء شعبي على دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية الذي أعدته لجنة مختارة من كبار رجال الدين وبعض فقهاء القانون . ويتألف هذا الدستور من ١٧٥ مادة ، وينص على أن المذهب الشيعي هو الدين الرئيسي للدولة ، ويعطي الزعيم الديني أو المرشد سلطات دستورية واسعة تصل إلى حد عزل رئيس الجمهورية المنتخب ، وإعلان الحرب وعقد الصلح ، وتعيين القضاة . ويقوم الدستور على أساس دولة موحدة لا مجال فيها للحكم الذاتي بالنسبة لأقاليم العرقية أو الدينية . ونتيجة لعدم موافقة ما يقرب من ثلث المواطنين أصحاب حق التصويت على هذه الأحكام قوطع الاستفتاء

---

(١) راجع : G. Burdeau, Traité de scien politique, t. 4, 1969, p. 241.

(٢) راجع : Boris Spassov, la Bulgarie, p. 85.

من جانب الأحزاب السياسية اليسارية والأقليات العرقية والدينية التي تطالب بالحكم الذاتي كالأكراد والتركمان والعرب. واضطرت السلطات الإيرانية إلى مد فترة الاستفتاء إلى اليوم التالي. وفي أثناء الاستفتاء وبعده قامت مظاهرات واضطرابات عنيفة في بعض الأقاليم خاصة أذربيجان وبلوخستان للمطالبة بتعديل الدستور خاصة فيما يتعلق بمنح حق الحكم الذاتي للأقاليم، وصلاحيات المرشد أو الزعيم الديني التي يخشى أن توقع البلاد تحت وطأة حكم دكتاتوري (١).

ويوضع مشروع الدستور الذي يعرض على الاستفتاء الشعبي بإحدى طريقتين هما طريقة الجمعية التأسيسية وطريقة اللجنة الحكومية.

طريقة الجمعية التأسيسية :

وفي هذه الطريقة تقوم بوضع مشروع الدستور جمعية تأسيسية منتخبة تقتصر مهمتها على وضع مشروع الدستور لعرضه على الشعب الذي يتخذ القرار بشأنه بالقبول أو الرفض. ولا شك أن هذه الطريقة ديمقراطية لقيامها على أساس التمثيل النيابي. وبعرض مشروع الدستور الذي وضعه نواب الشعب على الشعب تمتزج الديمقراطية النيابية بالديمقراطية المباشرة في نشأة دستور الدولة. ومن أمثلة الدساتير التي وضعت بهذه الطريقة دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لعام ١٩٤٦ الذي نتحدث عنه فيما يلي بشيء من التفصيل كنموذج لهذه الطريقة.

---

(١) وقد جاءت نتيجة الاستفتاء كما أعلنت رسمياً على النحو التالي :
- عدد المقيدين بجداول الانتخاب ٢٢,٠٠٦,٩٢٢ شخصاً
- عدد الذين أدلوا بأصواتهم ١٥,٧٥٨,٩٥٦ « أي بنسبة ٧١,٦٪ من المقيدين
- عدد الذين وافقوا على الدستور ١٥,٦٨٠,٣٢٩ « أي بنسبة ٩٩,٥٪ من المصوتين
- عدد الذين رفضوا الدستور ٧٨,٥١٦ « أي بنسبة ٩٥ .ر٪ من المصوتين

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية رأت الحكومة الفرنسية المؤقتة معرفة رأي الشعب في نظامه الدستوري ، فأجرت استفتاء شعبياً في ٢١ أكتوبر عام ١٩٤٥ طلبت فيه من الناخبين الإجابة على سؤالين :

ـ أما السؤال الأول فهو : هل تريد أن تكون الجمعية التي يتم انتخابها اليوم جمعية تأسيسية ؟ وذلك لمعرفة ما إذا كان الشعب يريد الغاء النظام الدستوري لسنة ١٨٧٥ وإقامة دستور جديد بواسطة هذه الجمعية التأسيسية ، أم يريد الرجوع إلى دستور الجمهورية الثالثة وتكون الجمعية التي ينتخبها هي مجلس النواب وينتخب مجلس الشيوخ فيما بعد ليكتمل البرلمان طبقاً لدستور سنة ١٨٧٥ .

ـ وأما السؤال الثاني فهو : إذا أجاب الناخبون بنعم على السؤال الأول ، فهل توافق على أن تكون السلطات العامة منظمة طبقاً لمشروع القانون الملحق إلى حين تطبيق الدستور الجديد ؟ ففي حالة الإجابة بالإيجاب تكون سلطات الهيئة التأسيسية مقيدة بنصوص القانون الملحق المدونة على نفس بطاقة الاستفتاء وفي حالة الإجابة بالنفي تكون الهيئة التأسيسية المنتخبة هي صاحبة السلطة المطلقة في وضع الدستور .

ودارت المعركة الدعائية بين الأحزاب والاتجاهات السياسية المختلفة على أساس الموافقة أو عدم الموافقة على كل من السؤالين . وكانت نتيجة الاستفتاء أن وافق المقترعون بأغلبية تقارب الاجماع [1] على أن تكون الجمعية المنتخبة جمعية تأسيسية ، رغبة منهم في عدم الرجوع إلى دستور سنة ١٨٧٥ . كما وافق الناخبون بأغلبية الثلثين [2] تقريباً على تحديد سلطة

---

(١) وهي أغلبية ١٨,٥٨٤,٧٤٦ صوتاً مقابل ٦٩٩,١٣٦ صوتاً .

(٢) وهي أغلبية ١٢,٧٩٤,٩٤٥ صوتاً مقابل ٦,٤٤٩,٢٠٦ صوتا .

الجمعية التأسيسية . وكانت هذه الجمعية منتخبة لمدة سبعة أشهر فقط ، بحيث يجب انتخاب غيرها إذا لم تقم بإعداد الدستور خلالها أو أعدته ورفضه الشعب .

وقامت الجمعية التأسيسية المنتخبة في غضون ستة أشهر بإعداد مشروع دستور وافقت عليه بأغلبية ٣٠٩ صوتاً ضد ٢٤٩ . وكان هذا المشروع يقيم نظاماً دستورياً يقارب نظام الجمعية ، عماده مجلس برلماني واحد هو الذي يتولى تعيين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء . وعرض هذا المشروع على الاستفتاء الشعبي في الخامس من مايو عام ١٩٤٦ فرفضه الناخبون بأغلبية يسيرة (١) . وكنتيجة لهذا الرفض انتخبت جمعية تأسيسية ثانية في الثاني من يونيه من نفس العام ، فقامت بإعداد مشروع دستور آخر صاغت فيه النظام السياسي بما يتفق والاتجاه السائد لتفادي الأسباب التي دفعت إلى رفض المشروع الأول . وعرض المشروع الجديد على الشعب في استفتاء ١٣ أكتوبر عام ١٩٤٦ فوافقت الأغلبية (٢) عليه ونشأ بذلك دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية الذي صدر في ٢٧ أكتوبر من نفس العام (٣) .

طريقة اللجنة الحكومية :

أما الطريقة الثانية فتتولى وضع الدستور فيها الحكومة عن طريق لجنة تشكلها لهذا الغرض وتزودها بالتوجيهات التي تراها مناسبة . وهذه الطريقة

---

(١) وهي أغلبية ١٠,٥٨٤,٣٥٩ صوتاً ضد ٩,٤٥٤,٠٣٤ صوتا ، مع امتناع ٢٦٢,٠٤٣ مقترعاً عن التصويت .

(٢) وهي أغلبية ٩,٢٩٧,٤٧٠ صوتا ضد ٨,١٦٥,٤٥٩ صوتا ، مع امتناع ٥١٩,٨٣٥ مقترعاً عن التصويت .

(٣) راجع في ذلك : أندريه هوريو : المرجع السابق — ص ٧٣٨ وما بعدها ؛ موريس ديفرجيه : المرجع السابق — الجزء الثاني — ص ٩٣ وما بعدها ، جورج بوردو : القانون الدستوري — ص ٣٦٤,٣٦٥ .

لا تسمح للشعب عـن طريق ممثليه ـ بالمشاركة في إعـداد الدستور وتضمينه ما يشاء من أحكام ، ويقتصر دوره في النهاية على مجرد الموافقة أو الرفض بالنسبة لمشروع الدستور المعروض عليه ككل لا مجال لمناقشة محتوياته . ولا شك أن هذه الطريقة أقل ديمقراطية من طريقة الجمعية التأسيسية .

وقد وضعت كافة الدساتير المصرية التي عرضت على الاستفتاء الشعبي ـ ابتداءاً من دستور الجمهورية المصرية لعام ١٩٥٦ إلى دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ ـ عن طريق لجان حكومية . كما وضع بنفس الطريقة دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية الصادر سنة ١٩٥٨ . ونتحدث عنه فيما يلي بشيء من التفصيل كنموذج لهذه الطريقة .

لم يسقط دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لعام ١٩٤٦ بثورة أو انقلاب ولم يحدث انقطاع في الشرعية الدستورية بينه وبين دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ . وإنما حدثت ازمة داخلية حادة في النصف الأول من عام ١٩٥٨ وأشرفت البلاد على الحرب الأهلية . فكان أن استقالت حكومة فلملن **Pflimlin** في الثامن والعشرين من شهر مايو من هذا العام ، ودعي رئيس الجمهورية الجنرال ديجول لتشكيل حكومة جديدة لمعالجة سوء الأوضاع الداخلية والإعداد لإصلاح نظام الحكم . فكانت حكومة الجنرال ديجول هذه هي الحكومة الأخيرة في الجمهورية الرابعة الفرنسية (١) .

ولكي تستطيع حكومة الجنرال ديجول القيام بمهامها فوضها البرلمان بقانون ٣ يونية عام ١٩٥٨ في أن تتخذ بمراسيم ـ خلال مدة ستة شهور ـ كافة الإجراءات التشريعية اللازمة لإصلاح أوضاع الأمة . كما صدر بنفس التاريخ قانون دستوري بتعديل المادة رقم ٩٠ من دستور سنة ١٩٤٦ ـ

(١) راجع : **G. Berlia, la crise constitutionnelle en mai-juin 1958, R.D.P., 1958, p. 918 et suiv.**

المتعلقة باجراءات التعديل - لتمكين الحكومة من إعداد التغييرات الدستورية اللازمة وعرضها على الاستفتاء الشعبي . وبذلك تحول الاختصاص التأسيسي من البرلمان إلى الحكومة التي كان عليها أن تعد مشروعات التعديل الدستوري لتنظرها اللجنة الاستشارية الدستورية المشكلة من ٣٩ عضواً ، ثلثاهم معينون بواسطة اللجان البرلمانية والثلث الباقي معين من قبل الحكومة . وبعد أخذ رأي هذه اللجنة يقدم المشروع إلى مجلس الدولة لابداء رأيه فيه ، ثم يصدر به قرار من مجلس الوزراء ، يعرض بعد ذلك على الاستفتاء الشعبي .

وكان واضحاً في الأذهان أن الأمر لا يتعلق بمجرد تعديل لدستور الجمهورية الرابعة ، وإنما بوضع مشروع دستور جديد يعرض على الاستفتاء الشعبي . غير أن السلطة التأسيسية التي عهد إليها بوضع هذا المشروع كانت لأول مرة في التاريخ الدستوري الفرنسي سلطة تأسيسية مقيدة . إذ لم يوافق البرلمان على منح الحكومة السلطة التأسيسية إلا بعد أن قيد حريتها في اقتراح الدستور الجديد بعدة قيود . وكانت هذه القيود تتلخص في أن يكون الاقتراع العام هو مصدر السلطة وأن تكون السلطتان التنفيذية والتشريعية منفصلتين ، وأن تكون السلطة القضائية مستقلة لتقدر على حماية حريات الأفراد ، وأن ينظم الدستور علاقة الجمهورية الفرنسية بالشعوب المرتبطة بها .

وبناء على ذلك قامت مجموعة عمل من أعضاء مجلس الدولة الفرنسي باعداد مشروع دستور جديد على ضوء توجيهات الجنرال ديجول ، ثم عرض المشروع على اللجنة الاستشارية ومجلس الوزراء وأصبح المشروع نهائياً معداً للعرض على التصويت الشعبي . وفي ٢٨ سبتمبر عام ١٩٥٨ اشترك ٨٤,٩٪ من الناخبين الفرنسيين في الاستفتاء الشعبي على مشروع الدستور ، فوافق منهم ٧٩,٢٪ عليه . [1] وهكذا نشأ دستور الجمهورية الفرنسية الذي وضع

---

(١) وافق الناخبون على مشروع الدستور بأغلبية ١٧,٦٨٨,٧٩٠ صوتاً، ضد ٤,٦٢٤,٥١١ وامتناع ٤,٠١٦,٦١٤ عن التصويت .

حداً لأزمة الجزائر التي ترتبت على قيام فريق من رجال الجيش بانقلاب بها في مايو من هذا العام مما عجل بنهاية دستور الجمهورية الرابعة الذي بدى عاجزاً عن مواجهة مثل هذه الظروف الخطيرة [1] .

الاستفتاء التأسيسي :

يجب التفرقة بين الاستفتاء التأسيسي Referendum constitutiant كنظام ديمقراطي وبين نظام آخر غير ديمقراطي يطلق عليه بالفرنسية Plébiscite constituant [2] وهو ما نسميه بالاستفتاء التأسيسي ويطلق عليه أحياناً الاستفتاء السياسي [3] . وفي هذا النظام الأخير يرجع الحاكم إلى الشعب لأخذ رأيه في مسألة متعلقة بشخصه وبوضع دستور للدولة في ظروف تحتم الموافقة شبة التلقائية بما يسبغ الشكل الديمقراطي على نظام الحكم . ومن أمثلة هذه الاستفتاءات الشخصية تلك التي أجراها نابليون بونابرت ليصبح قنصلاً عاماً لفرنسا مدى الحياة عام ١٨٠٢ ، وليجعل الامبراطورية وراثية في ذريته عام ١٨٠٤ . واستناداً إلى الثقة الشعبية في شخصه أعد نابليون — عن طريق مجلس الدولة الفرنسي — دستور السنة

---

(١) راجع : جورج بوردو : المرجع السابق ص ٤١٦ وما بعدها ، اندريه هوريو : المرجع السابق — ص ٧٦٨ وما بعدها .

(٢) راجع : جورج بوردو : القانون الدستوري والانظمة السياسية — ١٩٦٩ — ص ٨٩ .

(٣) راجع : الدكتور سعد عصفور : المرجع السابق — ص ٢١٢ ، الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق — ص ٦٢ ، الدكتور رمزي الشاعر : المرجع السابق — ص ١٣٥ .

ونحن نفضل استخدام اصطلاح الاستفتاء التأسيسي بدلا من الاستفتاء السياسي ، نظراً لأن هذا الاصطلاح الأخير قد شاع استخدامه للتعبير عن الاستفتاء الذي ليس دستورياً ولا تشريعياً على نحو ما أوضحنا .

الثامنة ليناسب أفكاره وطموحه ورغبته في الحكم المطلق تطبيقاً لفكرة سييس Sieyès التي صادفت هوى في نفسه ، وهي أن « الثقة يجب أن تأتي من أسفل والسلطة من أعلى » . ونصت المادة ٩٥ من هذا الدستور على صدوره عقب موافقة الشعب الفرنسي عليه . ومن أمثلة هذه الاستفتاءات الشخصية كذلك الاستفتاء الذي أجراه لويس نابليون عام ١٨٥١ لتفويضه بالسلطة في وضع دستور للبلاد .

ويرى بعض الفقهاء أن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية قد نشأ هو الآخر بهذه الطريقة ، وإن كانت الصبغة غير الديمقراطية في وضعه أقل وضوحاً بالنظر إلى اعتبارات متعددة أهمها أن حكومة الجنرال ديجول كانت مفوضة بالسلطة التأسيسية بواسطة البرلمان ، وأن الهيئة المختصة بتعديل دستور الجمهورية الرابعة كانت قد أظهرت عجزها عن أداء مهمتها . كما أن الحملة الدعائية التي سبقت الاستفتاء على دستور ١٩٥٨ تمت في جو من الحرية الكاملة . بالإضافة إلى أن الناخبين لم يكونوا مخيرين بين الموافقة على المشروع المقترح والعدم ، إذ في حالة رفضه كان دستور ١٩٤٦ سيعود إلى السريان بطريقه تلقائية [1] .

والاستراس التأسيسي كثير الحدوث الآن في البلاد المتخلفة ، خاصة في أعقاب الانقلابات العسكرية . فيطلب من الشعب الموافقة على انقلاب وقع أو على مشروع دستور مرتبط برئيس الدولة الذي يعرض الاستفتاء . وهنا لا يكون التصويت متعلقاً بتنظيم سياسي معين بقدر اتصاله بشخص الرئيس ، ويكون الاختيار في واقع الأمر بين الدولة المنظمة ذات الحكومة الدستورية في حالة الموافقة ، وبين الفوضى أو منطق القوة وانعدام الحكومة الدستورية في حالة الرفض .

ويهدف الاستراس التأسيسي ، مع اضفاء مظهر الشرعية على الدستور

---

(١) راجع : جورج بوردو : المرجع السابق — ص ٨٣،٨٢ .

الذي يريده الحاكم ، إلى ايهام الشعب بأنه قد أراد النظام الذي هو في الحقيقة مفروض عليه. فالأمر يتعلق بتريبف منظم للإرادة الشعبية ، عن طريق طلب موافقة المواطنين على مشروع دستور من إعداد الحاكم ومرتبط بشخصه ، في ظروف صعبة وجو سياسي مليء بالمتاعب والقلق والارتباك والتطلع إلى الاستقرار والهدوء . فيجد المواطنون أنفسهم مخيرين بين التصديق على الدستور المقترح وبين المجهول والشك والتهديد بتزايد الفوضى السياسية . وتقوم الحكومة باستغلال حساسية الكتل الشعبية في مثل هذه الظروف فتأتي نتيجة الاستفتاء بالموافقة بأغلبية كبيرة ، على الرغم من أن هذه الأغلبية لا تعبر في الحقيقة عن إرادة حرة صادقة . (1)

المطلب الثاني

الاستفتاء التعديلي

الاستفتاء التعديلي هو ذلك الاستفتاء الذي تنص بعض الدساتير على اجرائه لتعديل أحكامها ، سواء بصفة إجبارية أم اختيارية ، وسواء كان صاحب الحق في اقتراح التعديل هو إحدى سلطات الدولة أم عدداً من المواطنين ، وسواء تم إعداد التعديل بواسطة البرلمان أم بواسطة الحكومة أم بواسطة المواطنين .

ولدراسة موضوع الاستفتاء التعديلي أو الاستفتاء المتصل بتعديل أحكام الدستور نعرض فيما يلي للنقاط التالية :

- الاستفتاء التعديلي في دساتير العالم
- الاستفتاء المخالف لاجراءات التعديل
- التزام الأمة باجراءات التعديل .

---

(1) راجع : G. Burdeau, Traité de science politique, y. 4, 1969, P. 232.

أولاً : الاستفتاء التعديلي في دساتير العالم :

الاستفتاء التعديلي متبع في كثير من بلاد العالم . وغالباً ما تنص الدساتير التي تنشأ بطريق الاستفتاء الشعبي على أن يتم تعديل أحكامها بنفس الطريقة والاستفتاء على تعديل الدستور قد يكون إجبارياً وقد يكون اختيارياً حسب ما تقضي به الدساتير :

ــ ومن الدساتير التي تجعل الاستفتاء التعديلي إجبارياً الدستور السويسري الذي يقضي في المادة ١٢٣ منه بأن تعديل الدستور الاتحادي لا يتم إلا بعد قبوله بواسطة أغلبية المواطنين وأغلبية الولايات . ومن هذه الدساتير الدستور المصري العام ١٩٧١ الذي ينص في المادة ١٨٩ منه على أنه « .. فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه . فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء »[1]. ومن البلاد التي أخذت بالاستفتاء الإجباري في مجال التعديل الدستوري كذلك ايرلندا والدانمارك واليابان والفلبين وكوريا الجنوبية واورجواي وليبريا والجزائر والمغرب وأغلب الولايات الأعضاء في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا . وقد يكون إجراء الاستفتاء مشروطاً بعدم تحقق أغلبية خاصة في الموافقة البرلمانية ، كما هو الشأن في دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية والدستور الإيطالي [2] والدستور السنغالي ودستور ساحل العاج [3] .

---

(١) ـــــــ

(٢) وان كان البرلمان الايطالي يعمل عادة على عدم الرجوع إلى الاستفتاءات الشعبية حرصاً منه على سلطاته . راجع في ذلك جون ادمز ، باولو باريلي : نظام الحكم في ايطاليا ــ ترجمة احمد نجيب هاشم ــ ص ٢٥٦ .

(٣) وقد اعتبر مجلس شورى الملك في بريطانيا القرار الصادر من برلمان نيوسوث ويلز عام ١٩٣٠ بشأن إلغاء المجلس الثاني من هذا البرلمان باطلاً لمخالفته لقانون عام ١٩٢٩ الذي كان يستلزم لإجراء هذا التعديل الدستوري المتمثل في إلغاء المجلس الأعلى=

ـ وقد يكون الاستفتاء التعديلي اختيارياً بالنسبة للبرلمان أو لرئيس الدولة أو المواطنين :

ومن الدساتير التي تعلق إجراء الاستفتاء على إرادة البرلمان الدستور الغيني وبعض دساتير الولايات الأعضاء في المانيا الاتحادية ، ودستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠ الذي تقضي المادة ٤٤ منه بأن كل تعديل دستوري يقرره البرلمان الاتحادي يعرض على الاستفتاء الشعبي قبل إصداره إذا طلب ثلث أعضاء البرلمان ذلك [1] .

ومن الدساتير التي تعلق إجراء الاستفتاء على إرادة رئيس الدولة دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨ الذي أجاز في المادة ٨٩ منه لرئيس الجمهورية بدلاً من اجراء الاستفتاء الشعبي أن يعرض نص التعديل على مؤتمر البرلمان المكون من اجتماع مجلسيه معاً للموافقة علية بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات . ومن [2] هذه الدساتير دستور السنغال الذي يجعل للرئيس الخيار بين الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي وبين موافقة البرلمان بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات [3] . ومنها دستور شيلي الذي يقضي بأنه إذا لم يوافق الرئيس على التعديلات المقترحة بواسطة البرلمان كان له عرض الأمر على الاستفتاء

= صدور قانون يعرض على الاستفتاء الشعبي قبل أن يقدم للتصديق الملكي . وقد ايدت نفس الاتجاة ـ في اطار دول الكومنوليث البريطاني ـ المحكمة الاسترالية العليا عام ١٩٦٠ . راجع في ذلك :

المرجع السابق ص ٥١ : Wade * Bradley

المرجع السابق ـ ص ٧٥ . Phillips

(١) جورج بوردو : مطول العلوم السياسية ـ الجزء الرابع ـ ص ٢٤١ وما بعدها

(٢) غير أن نص المادة ٨٩ من الدستور الفرنسي لم يطبق عملياً حتى الآن .
راجع : موريس ديفرجيه : المرجع السابق ـ الجزء الثاني ـ ص ١٤٧ .

(٣) الدكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق ص ٤٧٧ .

الشعبي . وفي موريتانيا يحق للرئيس طبقاً للدستور أن يعرض التعديل الدستوري على الاستفتاء بارادته (١) .

ومن الدساتير التي تربط إجراء الاستفتاء التعديلي بإرادة المواطنين الدستور الفيدرالي السويسري فيما يتعلق بالتعديل الكلي للدستور على النحو الذي حددته المادة ١٢٠ من هذا الدستور (٢) .

وتعطى أغلب الدساتير حق اقتراح التعديل الدستوري لسلطات الدولة ، وتعترف بعضها للمواطنين كذلك بهذا الحق .

ومن الدساتير التي عهدت بحق اقتراح تعديل الدستور لسلطات الدولة الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨ الذي جعل ذلك من اختصاص كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان طبقاً لنص المادة ٨٩ منه. ومنها كذلك الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الذي نص في المادة ١٨٩ منه على أنه « لكل من

---

(١) تتطلب دساتير بعض المستعمرات البريطانية السابقة المعروفة باسم الكومنويلث **Commonwealth** لتعديل احكامها اجراء استفتاء شعبي أو موافقة البرلمان بأغلبية خاصة أو الاثنين معاً .
راجع في ذلك :
S.A. de Smith, Constitutional and administrative law, 1973, P. 19 - 22 - 89.

(٢) فيما يتعلق بالتعديل الكلي الذي لا يقتصر على بعض مواد الدستور ، تنص المادة ١٢٠ من الدستور الفيدرالي السويسري على أن يعرض مبدأ التعديل الدستوري على التصويت الشعبي عندما يقرر أحد مجلس البرلمان التعديل الكلي للدستور ولا يوافق المجلس الآخر ، وكذلك عندما يطلب خمسون ألف مواطن هذا التعديل . فإذا وافقت غالبية المقترعين على مبدأ التعديل ، قامت المجالس النيابية المجددة باعداد النص الجديد الذي يعرض على الشعب إذا طلب ذلك ثلاثون ألف مواطن أو ثمان مقاطعات .
راجع في ذلك : مطول بوردو في العلوم السياسية ــ الجزء الرابع ــ ص ٢٧٦ وما بعدها .

رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ... »

ومن الدساتير التي اعترفت بحق اقتراح تعديل الدستور للمواطنين الدستور الفيدرالي السويسري الذي منح الشعب في المادة ١٢١ منه – فيما يتعلق بالتعديل الجزئي – سلطة تأسيسية كاملة بحيث يستطيع إتمام التعديل الدستوري وحده. إذ طبقا لهذه المادة إذا طلب التعديل خمسون الف مواطن وقدموا مشروع تعديل تام الصياغة ولم توافق عليه الجمعيات الفيدرالية، فإن المشروع المقدم يعرض على الشعب والولايات لقبوله أو رفضه. ولا يكون أمام البرلمان الفيدرالي إذا لم يوافق على الاقتراح الشعبي إلا أن يعد مشروعاً مقابلاً أو يوصي الشعب برفض المشروع المقترح، وفي هذه الحالة يعرض على المقترعين مع مشروع المواطنين المشروع المقابل أو اقتراح الرفض. ومن الدساتير التي تمنح المواطنين كذلك حق اقتراح التعديل دستور اورجواي الذي أجاز تقديم اقتراح التعديل من ١٠٪ من المواطنين – في صورة مشروع مصاغ – إلى رئيس الجمعية الوطنية ليعرض على الاستفتاء الشعبي في أقرب انتخابات مقبلة. ويتبع نفس النظام في بعض الولايات الأمريكية كاوريزونا وكاليفورنيا، حيث يلزم لقبول الاقتراح نسبة من توقيعات المواطنين تتراوح بين ١٠ و ١٥٪ من الناخبين الذين سبق لهم التصويت في انتخابات سابقة، وتخضع اقتراحات التعديل الدستوري لبعض الضوابط لضمان جديتها وعدم التعسف فيها أو المبالغة في تكرارها. [1]

أما مهمة إعداد التعديل الدستوري الذي يعرض على الاستفتاء الشعبي فقد

---

(١) وكان دستور سنة ١٧٩٣ الفرنسي – بخلاف كافة الدساتير الفرنسية الأخرى – يعترف للمواطنين بحق اقتراح تعديل الدستور. وكانت دساتير عام ١٧٩١ والسنة الثالثة وعام ١٨٤٨ الفرنسية تجعل الشعب يتدخل لانتخاب أعضاء الجمعية التي تتولى تعديل الدستور.

يقوم بها البرلمان القائم – وهذا هو الغالب في معظم الدساتير – أو برلمانات مجددة كما هو الشأن في حالة التعديل الكلي للدستور الفيدرالي السويسري ، كما قد يقوم بإعداد مشروع التعديل رئيس الجمهورية أو الحكومة ، وقد يتولى ذلك المواطنون أنفسهم فيتقدمون باقتراح تعديل كامل الصياغة معد للقبول أو الرفض وذلك كما هو الحال في التعديل الجزئي للدستور الفيدرالي السويسري .

ويبالغ بعض الفقهاء في تضخيم دور الشعب في تعديل الدستور فيستلزم موافقة كافة أفراده على هذا التعديل ، على اعتبار أن هذا التعديل الدستوري يعتبر تعديلاً لشروط العقد الاجتماعي الذي على أساسه تولت الحكومة السلطة . وهذا العقد لا يتم إلا بإجماع أعضاء الجماعة ، وبالتالي فلا يعدل إلا بنفس الطريقة . وإذا كانت صعوبة تحقق الإجماع تقتضي الاكتفاء بالأغلبية فإن للأقلية ، المعترضة – في هذا الرأي – حق الانفصال عن الجماعة لعدم احترامها لشروط العقد الأصلي . وذلك إلا إذا نص الدستور نفسه على جواز التعديل بموافقة الأغلبية ، لأن التعديل بعد ذلك يكون تنفيذاً لشرط من شروط العقد (١) .

ويلاحظ بعض الفقهاء الأمريكيين أن استلزام الاستفتاء الشعبي على التعديلات الدستورية في بعض البلاد يلقي عبئاً كبيراً على هيئة الناخبين ، نظراً لكثرة هذه التعديلات فيها . وقيل أن نسبة تتراوح بين ثلثي وثلاثة أرباع الولايات الأمريكية تصوت على بعض التعديلات الدستورية في الانتخابات التي تتم بها كل عامين . ويبلغ متوسط التعديلات الدستورية التي أجريت في ولاية لويزيانا **Louisiana** – وهي أطول الولايات الأمريكية دستوراً – تسعة عشر تعديلاً كل عامين ، منذ تطبيق دستورها عام ١٩٢١ . ويصل هذا المتوسط في ولاية كاليفورنيا **California** إلى

---

(١) راجع في ذلك : **Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, P. 288.**

عشرة مرات كل عامين . وتختلف نسبة الأغلبية المطلوبة لإتمام التعديلات الدستورية في هذه الولايات . وأغلبها يتطلب مجرد الأغلبية العادية لأصوات المقترعين ، لكي تتمكن كل ولاية من ملاءمة دستورها مع الظروف المتغيرة . غير أن بعض الولايات تستلزم أغلبية الثلثين أو الثلاثة أخماس ، لتضمن لدساتيرها قدراً من الثبات والاستقرار [١] .

وقد يتم استطلاع رأي المواطنين فيما يتعلق بتعديل الدستور عن طريق حل البرلمان الذي يوافق على مبدأ التعديل ، مما يجعل البرلمان يفكر ويتردد ويسعى إلى حسن التقدير قبل الموافقة على المبدأ . ثم ينتخب برلمان جديد لاجراء التعديل ، ومن خلال هذا الانتخاب يبدي الشعب رأيه عن طريق الموافقة أو عدم الموافقة على إعادة انتخاب النواب الذين صوتوا لصالح التعديل أو ضده . ويشترط مع ذلك — موافقة البرلمان الجديد على إتمام التعديل بأغلبية خاصة . ومن الدساتير الذي أخذت بذلك الدستور البلجيكي في المادة ١٣١ منه ، والدستور الدانيماركي في المادة ٨٨ منه ، والدستور الهولندي في المادة ٢٠٤ منه ، والدستور الاسباني لعام ١٩٣١ في المادة ١٢٠ منه . وفي أفغانستان كانت المادة ١٢٢ من الدستور تقضي بأن يحل الملك البرلمان الذي قبل مشروع التعديل ويتم انتخاب برلمان جديد لبحث المشروع والموافقة النهائية عليه [٢] . وذلك قبل زوال الملكية من أفغانستان ووقوع الانقلاب اليسارى الأخير في مايو عام ١٩٧٨ .

ومن الناحية العملية يختلف دور الشعب الحقيقي في تعديل الدستور باختلاف الطابع الديمقراطي لأنظمة الحكم . ففي بلاد الديمقراطيات الغربية تكون الموافقة الشعبية على التعديل الدستوري جدية تلعب الدور الأساسي في إتمامه . وفي البلاد الشيوعية والمتخلفة تكون الموافقة غالباً صورية لا هدف

(١) راجع : فرحسون وهنري : المرجع السابق — ١٩٦٩ — ص ٥٧٩ .

(٢) راجع مطول بوردو للعلوم السياسية — الجزء الرابع — ١٩٦٩ ص ٢٧٧ .

لها غير إضفاء مظهر الشرعية على ما تنصب عليه . بل وقد تحقق ذلك حتى في فرنسا أيام الامبراطوريتين الأولى والثانية عندما كان يطلب من الشعب الموافقة على تعديلات دستورية تم في المستقبل .

ولكن إذا كان الشعب يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء لتعديل ما يشاء من أحكام دستوره ، فهل له القيام بذلك حتى بالمخالفة لاجراءات التعديل المنصوص عليها في الدستور ؟ .

ثانياً : الاستفتاء المخالف لإجراءات التعديل :

ثار التساؤل حول ما إذا كانت موافقة الشعب على موضوع معين في استفتاء من الاستفتاءات من شأنه أن يصحح العيب الذي لحق نفس طريقة الرجوع إلى الشعب لاستفتائه في هذا الموضوع ، وذلك إذا كانت هذه الطريقة مخالفة للدستور الذي لا يجيز الاستفتاء في حالتها . وهل يجوز للشعب أن يخالف أو يعدل أي نص في الدستور دون اتباع لإجراءات التعديل المنصوص عليها فيه ؟ هذا هو ما نوقش بإفاضة في فرنسا بمناسبة استفتائي ١٩٦٢ و ١٩٦٩ المتصلين بتعديل بعض نصوص دستور الجمهورية الخامسة استناداً إلى نص المادة الحادية عشرة من هذا الدستور [١] ، رغم ما في ذلك

---

(١) تنص المادة ١١ من الدستور الفرنسي على أنه « لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان ، أو بناء على الاقتراح المشترك لمجلسي البرلمان ، المنشورين بالجريدة الرسمية ، أن يخضع للاستفتاء كل مشروع قانون ينصب على تنظيم السلطات العامة ، أو يتضمن التصديق على اتفاق متعلق بالمستعمرات الفرنسية La Communauté ، أو يرمي إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي — رغم عدم مخالفتها للدستور — تؤثر على عمل مؤسسات الدولة . فإذا انتهى الاستفتاء بقبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة» .

من مخالفة وتجاوز . ونتحدث فيما يلي عن كل من الاستفتائين وما قيل بشأنها من آراء :

١ ــ استفتاء ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ :

كان موضوع هذا الاستفتاء هو تعديل طريقة اختيار رئيس الجمهورية لجعلها تتم بالانتخاب المباشر بدلاً من الانتخاب بواسطة جماعة من الوجهاء السياسيين . وتم هذا التعديل بطريقة مغايرة لما هو منصوص عليه في المادة ٨٩ من الدستور بشأن إجراءات تعديله ، عن طريق الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي المنصوص عليه بالمادة ١١ من هذا الدستور . وأجمع الفقهاء الفرنسيون تقريباً على أن المادة ١١ المستند اليها في التعديل لا تتضمن وسيلة صحيحة لتعديل النصوص الدستورية موازية لطريقة المادة ٨٩ ، وبالتالي فإن استعمال طريقة الاستفتاء لتعديل المادتين السادسة والسابعة من الدستور الفرنسي يمثل انتهاكاً لأحكام الدستور . وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي أيضاً . وعندما رفع رئيس مجلس الشيوخ الأمر إلى المجلس الدستوري ــ بعد أن تمت الموافقة الشعبية على التعديل ــ أعلن عدم اختصاصه لأن الأمر لا يتعلق بقانون برلماني وإنما بقانون استفتائي يعتبر تعبيراً مباشراً عن سيادة الأمة [١] .

أما الجنرال ديجول فقد أكد بعد نجاح الاستفتاء أنه يعتبر إجراءات المادة ١١ من الدستور اجراءات قانونية لتعديل أحكامه ، وأنه ينوي العودة إلى استعمالها في المستقبل . وهو ما حققه فعلاً في استفتاء عام ١٩٦٩ . وادعت الحكومة تبريراً لمسلكها أن المادة الحادية عشرة تقيم طريقة أخرى لتعديل

---

(١) يرى الفقيه بوردو (المرجع السابق ص ٥٦٧) أن هذا الاستفتاء يتعلق فعلاً بتنظيم السلطات العامة لأن موضوعه هو طريقة انتخاب رئيس الجمهورية . ولكن موقف الرئيس في هذا الاستفتاء جعل الشعب في الحقيقة مدعوا ليفصل في النزاع بين رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية . لا ليقول كلمته في نص معين بالقبول أو الرفض .

أحكام الدستور ، لأن مشروع القانون المتعلق بتنظيم السلطات العامة الذي للرئيس عرضه على الاستفتاء – طبقاً لهذه المادة – قد يكون دستورياً أو عضوياً organique أو عادياً . ورد الفقهاء بتكذيب هذا الادعاء ، موضحين أنه عندما يتعلق الأمر بتعديل الدستور فان نص المادة ٨٩ لا يستعمل تعبير مشروع أو اقتراح قانون ، وإنما يستعمل تعبير مشروع أو اقتراح مراجعة أو تعديل Revision . فضلاً عن أنه كان مفهوماً من المادة ٨٩ – منذ وضعها – أن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يحدث دون موافقة البرلمان . بل وكان من الممكن الاكتفاء بموافقة البرلمان دون حاجة إلى الاستفتاء الشعبي .

٢ – استفتاء ٢٧ ابريل عام١٩٦٩ :

وفي هذا الاستفتاء طلب من الناخبين الموافقة على إقامة وحدات اقليمية جديدة وعلى تعديل نظام مجلس الشيوخ على نحو معين . وتضمن مشروع القانون الاستفتائي تعديل ما يقرب من عشرين مادة من مواد الدستور . واستندت الحكومة في اثبات صحة استخدام المادة الحادية عشرة كوسيلة لتعديل الدستور – بالإضافة إلى الحجة سالفة الذكر – إلى سابقة عام ١٩٦٢ التي عن طريقها تم تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية . وقيل إنه حتى إذا انطوت هذه الطريقة في تعديل الدستور على خطأ ، فإن موافقة الشعب في الاستفتاء المشار إليه قد غطت هذا الخطأ وصححته . وإذا كان الشعب قد استفتي بطريقة غير صحيحة من الناحية الشكلية فإنه قد قبل ذلك ، وفصل مباشرة في موضوع الاستفتاء وهو تعديل الدستور . ورأي بعض الفقهاء أن هذه السابقة كونت عرفاً دستورياً يوافق إرادة الشعب وينطوي على تعديل للقانون الدستوري الفرنسي[١] . غير أن الأمر

---

(١) G. Vedel, Le droit, le fait, la coutume, Article publié par Le Monde, 27 juillet, 1968.

كان يتعلق بسابقة واحدة يعوزها التكرار ، لأن مرة واحدة لا تشكل عرفاً ، فضلاً عن عدم توافر عنصر العرف المعنوي المتثل في الشعور بالزام القاعدة المدعاة. وبالإضافة إلى أن العرف لا يمكن أن يتكون — في الرأي الراجح — بالمخالفة لنصوص الدستور . [1]

وأدعى الجنرال ديجول تأييداً لوجة نظره أن الاستفتاء ، هو الوسيلة الوحيدة لإصلاح مجلس الشيوخ ، حيث أن المادة ٤٦ من الدستور تحرم إجراء أي تعديل بالطريق البرلماني يمس مجلس الشيوخ بغير موافقته . وقال إن الدفاع عن الرأي العكسي يعني الاعتراف لهذا المجلس بميزة لم يسبق لها مثيل، وهي أن يظل بإرادته قرناً بعد قرن ومهما كانت الظروف ثابتاً لا يتغير أو يتطور .غير أن هذه الحجة لا تؤكد صحة الإجراء،ويمكن أن تقال بالنسبة للجمعية الوطنية أيضاً لأن التصويت البرلماني مستلزم في الحالتين . وليس هناك ما يمنع بالضرورة البرلمان من قبول تعديل نظامه أو إصلاحه باتباع إجراءات التعديل الواردة بالمادة ٨٩ من الدستور إذا وجدت المبررات القوية لذلك .

ويفسر رجوع رئيس الجمهورية الفرنسية إلى المادة الحادية عشرة لتعديل الدستور على الرغم مما في ذلك من شك وتجاوز — في حقيقة الأمر — بصعوبة التعديل باتباع اجراءات المراجعة المنصوص عليها في المادة ٨٩ من الدستور . وذلك لأن هذه المادة تمنح مجلس الشيوخ سلطات كبيرة في هذا المجال يستطيع عن طريقها — رغم ضعف صفته النيابية الراجعة إلى طريقة تكوينه — أن يشل إرادة الجمعية الوطنية في هذا المجال رغم قوة صفتها النيابية . لذلك رأى الرئيس ديجول التغلب على المعارضة المحتملة لمجلس الشيوخ بتجنب الرجوع إلى الإجراءات العادية لتعديل الدستور كما تضمنتها

---

(١) راجع رسالة المؤلف « العرف الدستوري في القانون العام الفرنسي » المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٩ .

المادة ٨٩ منه ، والاستناد إلى المادة الحادية عشرة التي تعطيه الحق في أن يعرض على الاستفتاء الشعبي مباشرة – دون تصويت سابق من البرلمان – كل مشروع قانون ينصب على تنظيم السلطات العامة . ويتولى الرئيس ومعاونوه إعداد النصوص التي تعرض على الاستفتاء دون تدخل من البرلمان (١) .

وقد ساعد على تطبيق هذه الطريقة غير الدستورية في تعديل الدستور ما كان يتمتع به الرئيس شارل ديجول – مؤسس الجمهورية الخامسة الفرنسية – من مكانة خاصة لدى الفرنسيين ترجع إلى تاريخه الوطني الحافل في المجالين العسكري والسياسي ، فضلاً عن عدم وجود قضاء دستوري في فرنسا يمكن الرجوع إليه في تفسير وتطبيق القواعد الدستورية ، مما كاد يجعل من هذه القواعد – في بعض اللحظات – عجينة لينة يستطيع قالب الاستفتاء أن يعطيها الشكل المطلوب . ولكن رفض مشروع التعديل في الاستفتاء المذكور أثبت أن الشعب في البلاد المقدمة ليس دائماً على استعداد للمشاركة في انتهاك نصوص دستوره بناء على اقتراح حكومته . ويمكن القول بأن عدم دستورية هذه الطريقة – بشهادة غالبية فقهاء القانون الدستوري ومجلس الدولة – كانت ضمن أسباب رفض هذا الاستفتاء الشعبي الذي ختم به شارل ديجول حياته السياسية كرئيس للجمهورية الفرنسية (٢) .

ومع ذلك فقد أكد أغلب الفقهاء الفرنسيين أن عدم صحة تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي تطبيقاً لنص المادة الحادية عشرة لا يمنع من صحة هذا التعديل والتزام كافة سلطات الدولة به بمجرد موافقة الشعب عليه ، لأن الاستفتاء حسب ما تقضى به المادة الثالثة من الدستور الفرنسي هو تعبير عن سيادة الامة (٣) . وموافقة الشعب على موضوع

(١) راجع : موريس ديفرجيه : المرجع السابق – ص ٢٠٩ ، ٣٠٣ .

(٢) راجع : اندريه هوريو : المرجع السابق – ص ٨٣٧ وما بعدها .

(٣) ويرجع ذلك في رأينا إلى عدم وصول النظام القانوني إلى درجة الكمال في أي بلد–

الاستفتاء تغطي عدم صحة إجراءات التعديل القائمة على الاستفتاء . وهو ما حدث بالنسبة لتعديل طريقة اختيار رئيس الجمهورية بعد موافقة الشعب على هذا التعديـــل في استفتاء عام ١٩٦٢ . ولكن أثر الموافقة الشعبية في الاستفتاء لاتتجاوز موضوع الاستفتاء لتجيز أوتصحح وسيلة تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء.وذلك لأن الشعب لم يطلب منه الإجابة على صحة إجراءات تعديل الدستور المتبعة، وبالتالي فانه لم يجب على هذا السؤال ولم تنصب موافقته عليه. وإن كان حكم الشعب على وسيلة التعديل قد تتضمنه نتيجة الاستفتاء بالنسبة للحالة العكسية وهي حالة الرفض كما في استفتاء عام ١٩٦٩ — وذلك لمخالفتها للدستور . فرفض موضوع الاستفتاء يمكن أن يعني كذلك رفض المواطنين لطريقة تعديل الدستور القائمة على الاستفتاء ، حرصاً منهم على تأكيد وجوب احترام الأحكام الدستورية ، الموضوعية منها والإجرائية .

ثالثاً : التزام الأمة باجراءات التعديل :

تساءلنا سابقاً عن أثر الموافقة الاستفتائية على تعديل الدستور في تصحيح

= من بلاد العالم . فلايزال هذا النظام يشوبه النقض وتعتريه الثغرات تجاوباً مع اعتبارات عملية كثيرة . فمبدأ سيادة القانون وبطلان ما يترتب على الباطل لايطبق في جميع الحالات . وتفرض مقتضيات الواقع نفسها أحياناً على اعتبارات القانون ، ترجيحاً لمصالح تعتبر أهم من الحفاظ على مبدأ سيادة القانون . وهذا لا يصدق على الحالة التي نحن بصددها فحسب ، وإنما له أمثلة أخرى متعددة . من ذلك الثـــورات والانقلابات ، وهي تقع بطبيعة الحال بالمخالفة لأحكام الدستور ، وتطيح بها دون اعتداد باجراءات تعديلها . ومع ذلك يعترف بصحة ما تأتي به من قواعد دستورية جديدة رغم ما لحق بأساسها من مخالفة . ويعتبر القائمون بهذه الثورات أو الانقلابات من الحاكمين في حالة نجاحها ، ومن المجرمين الذين يقدمون للمحاكمة تنفيذاً لأحكام القانون في حالة فشلها . ومن ذلك الموظف الفعلي الذي يعترف القانون بصحة تصرفاته رغم أنه يفتقد الصلاحية القانونية التي تسمح بإصدار مثل هذه التصرفات لعدم تمتعه بصفة الموظف العام .

إجراءات تعديل هذا الدستور ، وهذا التساؤل يرتبط بتساؤل آخر أكثر أهمية عن حق الأمة أو الشعب باعتباره صاحب السيادة في تعديل دستوره القائم دون التزام باتباع الإجراءات التي سبق له نفسه أن وضعها لذلك . وكثيراً ما يندفع الناس في الإجابة على هذا التساؤل الأخير بالايجاب مؤيدين في ذلك الاتجاه الذي نادى به المفكر الفرنسي سيس Sieyes أمـــام الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية (١) . ومؤدي هذا الاتجاه أن ارادة الأمة لا تحتاج لغير ذاتها لكي تكون شرعية ، وأن للامة سلطة غير مشروطة ، ولا يمكن أن تتعهد بمحض ارادتها بألا تعبر عن إرادتها فيما بعد إلا بطريقة معينة . وبعبارة أخرى لا يمكن أن تفقد الأمة او تتنازل عن حقها في تعديل إرادتها . فهي تستطيع أن تلزم أعضاءها أو هيئاتها ، ولكنها لا يمكن أن تتعاقد في مواجهة نفسها بتعهد ايجابي .

ورغم جاذبية هذا الاتجاه للوهلة الأولى فانه من الخطر الاعتراف للشعب في دولة بها دستور قائم بحق مطلق في ممارسة السلطة التأسيسية (٢) . وذلك لأن إجراءات تعديل الدستور التي تقرها الأمة كشروط للمراجعة الدستورية تهدف في حقيقة الأمر إلى ضمان جدية الإرادة الوطنية وتجنب اتخاذ القرارات السطحية أو الاندفاعية التي ينقصها التفكير والتروي . واستناداً إلى هذا الاعتبار انتهت الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية إلى اخضاع التعديلات لاتباع إجراءات محددة سلفاً في نفس الدستور .

---

(١) راجع : P. Bastid, Cours de droit constitutionnel pour le doctorat, 1964 - 1965, P. 146.

(٢) راجع في ذلك : G. Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2e éd., P. 93.

A. Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1968, P. 278.

G. Schwarzenberg, Révolution dans l'évolution; article publié par Le Monde, 2 avril, 1969.

فليس من المعقول — بأي حجـة من الحجج — أن تقبل الأمة تغيير دستورها بطريقة هوجاء بعد أن تكون قد أولته من العناية والإهتمام والتفكير ما يتفق واعتباره القانون الأعلى في الدولة وتستطيع الأمة أن تتعهد في مواجهة نفسها بتعهد معين لحماية ما تراه ضرورياً أو هاماً من مصالحها . وإذا كان من يتعهد في مواجهة نفسه بتعهد معين لا يمكن أن يجبر بواسطة الآخرين على الالتزام به ، فإن الأمة في حالتنا هذه لا تجبر بواسطة الآخرين على احترام تعهدها بالتقيد بإجراءات التعديل وإنما تلزم بواسطة هيئاتها وأعضائها الذين لهم حق للدفاع عن إرادتها الحقيقية الواعية ضد الادعاءات والانفعالات التي يمكن أن تظهر بشأنها .

ولا يمكن القول بأن فتور الرأي العام أو لا مبالاته إزاء انتهاك بعض نصوص الدستور يضفي نوعاً من الشرعية على الإجراء المخالف للدستور . وذلك لأن شرعية القاعدة الدستورية تتمثل في توافقها مع إرادة الأمة ، وهذه الأخيرة سبق لها أن وضعت الإجراءات التي طبقاً لها تستطيع أن تعبر عن إرادتها تعبيراً سليماً بخصوص قانونها الأعلى . كما أن انعدام أو ضعف المقاومة العامة لانتهاك الدستور لا يدل على إرادة حقيقية معينة وليس من شأنه أن يصحح أي بطلان . خاصة وأن مثل هذه المقاومة لا تفرض نفسها بسهولة وفي كل الظروف .

أما السلطة التأسيسية الأصيلة التي يمارسها الشعب بحرية كاملة ودون أية قيود أو ضوابط فإنها تفترض عدم وجود دستور لهذا الشعب ، إما لتعلق الأمر بدولة جديدة لم يسبق أن كان لها دستور ، وإما لإلغاء الدستور السابق عن طريق الثورة . وعلى ذلك فإذا أراد الشعب في دولة ذات دستور قائم أن يتخلص من قيود وتنظيمات هذا الدستور بخصوص تعديل أحكامه ، وجب عليه الثورة . فإذا لم يقم بالثورة ، فمعنى ذلك أنه يقبل ممارسة السلطة التأسيسية طبقاً للطرق التي أعدها بنفسه لتعديل دستوره أو تغييره .[1]

(١) راجع مطول بوردو في العلوم السياسية الجزء الرابع — ص ٢٨٦ .

والتصويت الشعبي المخالف للدستور ليس ديمقراطياً رغم مظهره الخادع [١] ، لانه يحدث عادة بناء على طلب رئيس الدولة [٢] . وتقوم أجهزة الدعاية في الدولة بدور كبير في توجيه مجراه ، كما أن الناخبين لا يكترثون عملاً بالنواحي القانونية التي لا يرون فيها غير نوع من الشكليات [٣] رغم أهميتها البالغة في حماية المصالح القومية والفردية على السواء .

لذلك نرى أن إرادة الأمة التي تصدر من خلال التمثيل البرلماني بعد دراسة ومناقشة ومداولة ومواجهة بين مختلف الآراء والاتجاهات تكون أقرب إلى الصواب والديموقراطية الحقيقية من تلك التي تصدر عن الشعب مباشرة وتكون عرضة للتأثر بالموجات الدعائية والانفعالات العابرة والعواطف المتقلبة. وتثبت التجارب يوماً بعد يوم أن الرأي أو القرار الناتج عن الاستفتاء رغم اشتراك الهيئة الانتخابية بأكملها في اتخاذه عادة ما يأتي ادنى مستوى من حيث قيمته الذاتية من ذلك الناشيء عن البرلمان [٤] ويكون الأمر أكثر خطورة وأقل حكمة عندما يكون موضوع الاستفتاء على درجة من التعقيد والصعوبة لا تسمح للعامة بإدراك جوهر مضمونه وحقيقة نتائجه [٥] ، أو حيث يتعلق الأمر بإعطاء إجابة واحدة على سؤالين مختلفين كما كان الوضع في استفتاء ابريل عام ١٩٦٩ الفرنسي .

---

(١) راجع : G. Berlia, Essai sur la Ve République; Revue du droit public, 1961, P. 1164.

(٢) راجع : J. Gicquel, Essai sur la pratique de la Ve République, thèse, Paris, 1966, P. 39 et suiv.

(٣) راجع : A. Grossier, L'indifférence au droit, Article publié par Le Monde, 25 mars 1969.

(٤) راجع : A. Hauriou, Contre le viol des constitutions, Article publié par Le Monde, 9 mars 1969.

(٥) راجع : M. Duverger, La carte forcée, Article publié par Le Monde 22 décembre 1968.

المبحث الثاني

الاستفتاء التشريعي

الاستفتاء التشريعي هو الاستفتاء الذي يكون موضوعه قبول أو رفض مشروع قانون يعرض على التصويت الشعبي .

ويعتبر المجال التشريعي هو أهم مجالات الاستفتاء وأكثرها ارتياداً في العالم . وتتنوع صور الاستفتاء التشريعي من حيث ميعاد الاستفتاء بالنسبة لاعداد التشريع إلى نوعين من الاستفتاء هما الاستفتاء الاستئذاني référendum de consultation والاستفتاء التصديقي référendum de ratification . ففي الحالـة الأولى تستأذن الحكومة الشعب أو تستشيره في مبدأ قانون معين قبل وضعه . وفي الحالة الثانية يعرض القانون على الشعب بعد إعداده ويطلب منه قبوله أو رفضه . [1] وهنا يكون الاستفتاء أكثر أهمية لأن القانون يظل مجرد مشروع لا يكتسب قيمته القانونية إلا بعد الموافقة عليه في الاستفتاء . وبذلك يحتفظ الشعب بالجانب الأساسي في عملية التشريع وهو جانب إقرار القانون أو سلطة الموافقة عليه أو رفضه . بعد أن يكون قد درس ونوقش وصوت عليه من جانب الجمعيات النيابية الممثلة للشعب . وتدخل الشعب في هذه الحالة يعتبر ضرورياً لإقامة القانون ،

---

(١) راجع موريس هوريو : المرجع السابق — ص ٥٤٧ وما بعدها .

إذ عن طريقه تضاف إرادة الشعب المباشرة إلى إرادة ممثليه لينشأ القانون .
وقد يكون مشروع القانون موضوع الاستفتاء من إعداد رئيس الجمهورية .
أو من إعداد المواطنين أنفسهم في حالة اقتران نظام الاقتراح الشعبي بنظام
الاستفتاء . ويختلف صاحب الحق في طلب الاستفتاء من دستور إلى آخر ،
وقد يكون هو رئيس الجمهورية أو البرلمان أو عدد من المواطنين .

وقد قيل في تبرير نظام الاستفتاء التشريعي أنه يمكن أن يعالج
قصور أو فساد البرلمانات وعدم كفاية أو فعالية التشريعات البرلمانية . لذلك
قويت في القرن العشرين حركة التشريع المباشر . إذ عن طريقه يستطيع الشعب
أن يتصرف في قوانينه مباشرة بدلاً من التصرف من خلال نوابه . ومثل
هذه الوسيلة يمكن أن تمثل صمام الأمان بالنسبة للأغلبيات المظلومة بسبب
النظام الانتخابي المطبق ، أو طريقة تقسيم الدوائر الانتخابية ، أو سيطرة
بعض المتسلطين من ذوي النفوذ على الناخبين . وينظر أنصار التشريع المباشر
إليه كدواء للديمقراطية ووسيلة فعالة لتربية المواطنين سياسياً . أما المعارضون
للاستفتاء التشريعي فيرون أنه يلقي عبئاً إضافياً على كاهل الهيئة الإنتخابية رغم
أنها مثقلة بالأعباء . كما أنه يشوه نظام الحكومة النيابية ويشتت المسؤولية التشريعية .

ويطبق نظام الاستفتاء التشريعي بنوعية الإلزامي والاختياري في
الولايات السويسرية منذ عام ١٨٣٢ . وبدأ تطبيقه على المستوى الفيدرالي
مع تطبيق دستور عام ١٨٧٤ وبصفة اختيارية . فالقوانين الفيدرالية — وكذلك
اللوائح الفيدرالية — لا تخضع للاستفتاء إلا بناء على طلب مقدم من ثلاثين
ألف ناخب أو من ثمان ولايات خلال تسعين يوماً من تاريخ نشرها . وليس
لأي من السلطتين التنفيذية والتشريعية إقامة الاستفتاء بمحض إرادتها أو بناء
على اقتراحها . ويكفي لقبول القانون موافقة اغلبية المصوتين في صالحه [1] .

---

(١) راجع معلول بوردو : المرجع السابق ، ص ٢٥٣ .

وتأخذ أغلب الولايات الامريكية [١] بنظام الاستفتاء التشريعي . وتجعله بعضها إجبارياً بالنسبة للمجالات التي يكون فيها محل للشك في إسراف النواب كالقروض ورفع معدلات الضرائب عن حد اقصى معين ، أو في المحاباة المالية كمنح الائتمان إلى الشركات الخاصة والتصريح للبنوك بالإصدار . وغالباً ما يكون الاستفتاء اختيارياً أو جائزاً بالنسبة لكل التشريعات إلا ما يستثني منها صراحة كاجراءات الضرورة emergency measures التي تستبعد من مجال الاستفتاء عادة لخطورتها . ويكفي لإجراء الاستفتاء أن تطلبه نسبة من الناخبين تتراوح بين ٥ و ١٥٪ منهم .

وجعلت الولايات الألمانية مكاناً واضحاً للاستفتاء التشريعي على الرغم من رفضه على المستوى الفيدرالي . ففي ولاية فورتمبرج Wurtembery تستطيع الحكومة أن تعرض على الاستفتاء الشعبي قانوناً وافق عليه البرلمان ، إذا طلب ذلك ثلث أعضاء البرلمان ، إلا إذا وافق عليه البرلمان من جديد بأغلبية الثلثين . وتستطيع الحكومة كذلك أن تخضع للاستفتاء مشروع قانون قدمته إلى البرلمان فرفضه ، إذا طلب ذلك ثلث أعضاء البرلمان . وفي ولاية بادي Bade تنص المادة ٩٤ من الدستور على أن الحكومة تستطيع أن تجري استفتاء عندما يصر البرلمان على الموافقة على قانون رغم إرجاعه إليه لإعادة النظر فيه . وفي ولاية رينو بالاتين Rheno-Palatin لا يمكن الاستفتاء إلا إذا كان البرلمان قد رفض اقتراحاً شعبياً . [٢]

وأخذت كثير من الدول بنظام الاستفتاء التشريعي بعد كل من الحربين العالميتين الأولى والثانية . فقضت المادة ٤٣ من الدستور النمساوي

---

(١) وعددها اثنان وثلاثون ولاية ، وهي تشمل تلك التي تأخذ بنظام الاقتراح الشعبي — وقد سبقت الإشارة إليها — بالاضافة إلى ولايتي ميريلاند Maryland ونيومكسكو New Mexico راجع : فرجون : المرجع السابق — ١٩٦٩ — ص ٥٩٦ .

(٢) راجع : بوردو - المرجع السابق ٢٥٥ .

لعام ١٩٢٠ بأن كل قانون اقره البرلمان الاتحادي يجب عرضه على الشعب في استفتاء عام قبل إصداره إذا قرر البرلمان ذلك [1] . ونصت المادة ٧٥ من الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ على أنه يجوز لخمسين ألف ناخب أو خمسة مجالس محلية طلب الاستفتاء لإلغاء قانون وافق عليه البرلمان ، باستثناء القوانين المتصلة بالضرائب أو العفو العام أو التصريح بالتصديق على المعاهدات الدولية. ويصبح المشروع المعروض على الاستفتاء قانوناً بمشاركة غالبية الناخبين في التصويت عليه وموافقة الأغلبية البسيطة للمقترعين [2] .

ونتحدث فيما يلي بشيء من التفصيل عن الاستفتاء التشريعي في كل من فرنسا ومصر .

المطلب الأول

الاستفتاء التشريعي في فرنسا

لم يستخدم الاستفتاء التشريعي في فرنسا منذ قيام ثورة ١٧٨٩ إلا قليلا . فباستثناء دستور عام ١٧٩٣ الذي لم يطبق عملاً [3] ، لم يدخل الاستفتاء التشريعي في النظام الفرنسي إلا اعتباراً من دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ [4] . ويدعي أغلب الفقهاء الفرنسيين أن التطبيق العملي للاستفتاء

---

(١) راجع : الدكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق — ص ٤٧٧ .

(٢) راجع : مطول بوردو في العلوم السياسية — الجزء الخامس — ص ٢٥٤ وما بعدها .

(٣) راجع مطول بوردو — الجزء الخامس — هامش ص ٢٥٢ ويشير إلى :
Fridieff, Les origines du référendum dans la constitution de 1793, th. Paris, 1931.

(٤) كما استخدم الاستفتاء في مختلف المجالات بصورة استرآسية غير ديمقراطية في ظل الدساتير النابليونية في السنة الثامنة وفي عام ١٨٥١ . راجع في ذلك موريس ديفرجيه — المرجع السابق ص ١٤٦ .

في عهد الرئيس شارل ديجول لم يجعله استفتاء حقيقياً référendum ، وإنما أعطاه معنى شخصياً أو استرآسياً plébiscitaire .

وتنص المادة ١١ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية على أنه «لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة أثناء أدوار انعقاد البرلمان ، أو بناء على الاقتراح المشترك لمجلسي البرلمان المنشور في الجريدة الرسمية أن يخضع للاستفتاء كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة ، أو يتضمن التصديق على اتفاق متعلق بالمستعمرات الفرنسية La Communauté أو يرمي إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي – رغم عدم مخالفتها للدستور – تؤثر على عمل مؤسسات الدولة . فاذا انتهى الاستفتاء بقبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية في المدة المنصوص عليها في المادة السابقة».

وطبقاً لنص هذه المادة لرئيس الجمهورية الفرنسية سلطة إجراء الاستفتاء الشعبي . وسلطته في ذلك شخصية ينفرد بممارستها دون توقيع وزاري إلى جانب توقيعه ، ولكنها مقيدة بقيدين أحدهما متعلق باقتراحه والاخر متصل بانعقاد البرلمان وقت إجرائه :

– فبالنسبة لاقتراح الاستفتاء لا يستطيع الرئيس أن يستفتي الشعب طبقاً للدستور إلا بناء على اقتراح مقدم إليه إما من مجلسي البرلمان – وهو ما لم يحدث بعد – وإما من الحكومة التي قدمت اقتراحات كل الاستفتاءات التي أجريت في الجمهورية الخامسة الفرنسية حتى الآن [1] . غير أن هذه الاقتراحات كانت تصدر في الحقيقة بتوجيه أو إيعاز أو طلب

---

(١) ويرى بعض الفقهاء في ذلك تقصيراً أو خطأ من جانب البرلمان . إذ كان بمقدوره في استفتاء أكتوبر عام ١٩٦٢ على وجه الخصوص أن يقدم اقتراحاً مضاداً ليكمل أو يعدل من اقتراح الحكومة المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام . وكان يصعب على الرئيس ألا يعرض هذا الاقتراح إلى جانب اقتراح الحكومة على الاستفتاء الشعبي . راجع في ذلك : اندريه هوريو – المرجع السابق ص ٨٣٥ .

من رئيس الجمهورية ، إذا قدر الرجوع إلى الشعب لاستفتائه في أمر من الأمـــور . وإذا كان للحكومة قانوناً أن ترفض تقديم اقتراح الاستفتاء فيمتنع على رئيس الجمهورية إجراؤه ، فإن ذلك لا يتحقق عملا نظراً لما للرئيس على الحكومة من سلطة قانونية وأدبية . ومما يؤكد ذلك أن الرئيس ديجول أعلن في استفتاء اكتوبر عام ١٩٦٢ على الشعب النصوص الرئيسية لمشروع القانون الذي كان يزمع عرضه على الاستفتاء الشعبي قبل أن تقدم له الحكومة أي اقتراح في هذا الشأن .

— وأما القيد الثاني فهو أن يقدم اقتراح الاستفتاء خلال أدوار انعقاد البرلمان فإذا لم يكن البرلمان منعقداً جاز للحكومة التي تريد اقتراح الاستفتاء دعوته لدور انعقاد غير عادي . ووجوب انعقاد البرلمان أثناء تقديم اقتراح الاستفتاء منصوص عليه صراحة في المادة الحادية عشرة بالنسبة للاقتراحات الصادرة من الحكومة . أما بالنسبة للاقتراحات المقدمة من البرلمان ، فإنها بطبيعة الحال لا تصدر من البرلمان إلا إذا كان في حالة انعقاد . والهدف من اشتراط انعقاد البرلمان أثناء تقديم اقتراحات الاستفتاء هو تمكينه من مراقبة عملية التشريع خارج نطاق البرلمان عن طريق الاستفتاء ، حتى يستطيع اذا اقتضى الأمر إثارة مسئولية الحكومة التي اقترحت الاستفتاء .

ونظراً لخطورة الاستفتاء الشعبي فقد حرم الدستور استخدامه على الرئيس المؤقت — وهو عادة رئيس مجلس الشيوخ — الذي يحل محل الرئيس لعجزه المؤقت عن العمل أو لاستحالة إجراء الاقتراع لانتخاب رئيس جديد في حالة العجز الدائم . كما حرم عليه حل الجمعية الوطنية .

ولم ينص دستور عام ١٩٥٨ الفرنسي على الاستفتاء التشريعي إلا في مجال محدود . إذ قصره على القوانين المنصبة على تنظيم السلطات العامة ، بالإضافة إلى الاتفاقات المتعلقة بالمستعمرات الفرنسية الاعضاء فيما يطلق عليه بالفرنسية la communauté ، وهي طائفـــة من الاتفاقات كادت أن

تختفي عملاً . وكذلك الاتفاقات الدولية ذات الاثر على عمل مؤسسات الدولة مثل اتفاقية السوق المشتركة Le Marché Commun . وهي اتفاقات تهدف أساساً إلى تحـويل بعض اختصاصات الهيئات العامة بالدولة إلى اختصاصات هيئات دولية .

وتعبير « المشروع المنصب على تنظيم السلطات العامة » تعبير غامض يثير اللبس ، وقد يكون هذا الغموض مقصوداً من جانب واضعي الدستور [1] . وكلمة التنظيم بمعناها الواسع تشمل تركيب أو تكوين هذه السلطات واختصاصاتها ، والسلطات العامة هي رئيس الجمهورية والوزارة والبرلمان وكل الهيئات التي أقامها الدستور . أما المشروع المنصب على تنظيم السلطات العامة ، فإنه قد يكون دستورياً أو عادياً أو قانوناً عضوياً organique [2] . وقد فسر الجنرال ديجول هذه العبارة تفسيراً واسعاً يشمل كافة أنواع القوانين المتصلة بالسلطات العامة سواء أكانت دستورية أم عادية أم عضوية ؛ وجعل الاستفتاء وسيلة لطلب موافقة الشعب على السياسة التي يتبعها.وقد خالفه في هذا التفسير غالبية الفقهاء الفرنسيين ومجلس الدولة والمجلس الدستوري . وذلك لأنه إذا كان قد أريد بالمادة ١١ مخالفة إجراءات تعديل الدستور المنصوص عليها في المادة ٨٩ من الدستور لنص فيها على ذلك صراحة كما حدث بالنسبة

---

(١) راجع أندريه هوريو — المرجع السابق ص ٨٣٤ .

(٢) القوانين العضوية lois organiques هي نوع من القوانين تتصل بتطبيق الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة . ولهذه القوانين إجراءات خاصة لانشائها وتعديلها أكثر تعقيداً من مثيلاتها بالنسبة للقوانين العادية ، مما يجعلها من حيث القوة القانونية في مرحلة وسط بين القوانين الدستورية والقوانين العادية . ولذلك فان القوانين العادية يجب أن تتوافق مع القوانين العضوية ولا تخالفها وإلا كانت غير دستورية لمخالفتها لنصوص الدستور المحددة لإجراءات إنشاء وتعديل القوانين العضوية .

للمادة ٨٥ التي وضعت إجراءات خاصة لمراجعة الباب الثاني عشر من الدستور . فضلاً عن أن تعتبر مشروع قانون projet de loi ينطبق عادة على القوانين العادية والعضوية دون القوانين الدستورية التي يستخدم بالنسبة لها تعبير مشروع مراجعة projet de revision كما جاء بالمـادة ٨٩ من الدستور . لذلك فمن الصعب قبول الرأي القائـل بأن المادة ١١ تعتبر استثناء من إجراءات التعديل العادية لكل من الدستور والقوانين العادية والعضوية على السواء ، لأنها وضعت إجراء عاماً غير عادي لإنشاء كافة أنواع القوانين . كما أنه من الصعب القول بأن عرفا دستورياً نشأ ليسمح بتعديل الدستور عن طريق المادة ١١ ، على الرغم من أن استخدامها للمرة الأولى عام ١٩٦٢ كان مخالفاً للدستور إلى أن قام العرف فجبر هذه المخالفة . من الصعب القول بذلك لأن العرف المعدل للنصوص الدستورية غير مقبول ، فضلاً عن عدم توافر عنصري العرف في القاعدة المزعومة . فالعنصر المادي مفتقد لانعدام التكرار ولأن مرة واحدة لا تكون عرفاً كما هو معلوم . أما العنصر المعنوي فغير متوافر أيضاً لأن الشعور بإلزام مثل هذا التفسير لم يتحقق كما سبق القول [١] .

تطبيقات المادة ١١ من الدستور الفرنسي :

طبقت المادة ١١ من الدستور الفرنسي خمس مرات في خمسـة استفتاءات شعبية تمت في ٨ يناير عام ١٩٦١ ، ٨ أبريل عام ١٩٦٢ ، ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ ، ٢٧ أبريل عام ١٩٦٩ ، ٢٣ أبريل عام ١٩٧٢ . ونوجز فيما يلي الحديث عن كل منها [٢] :

---

(١) راجع رسالتنا المقدمة إلى جامعة باريس عام ١٩٦٩ بعنوان « العرف الدستوري في القانون العام الفرنسي » .

(٢) راجع : A. Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, P. 836 et suiv.

١ – استفتاء ٨ يناير عام ١٩٦١ :

وهو الاستفتاء الأول الذي تم في الجمهورية الخامسة الفرنسية . وقد طلب فيه من الناخبين الموافقة على مشروع قانون يتعلق بالرجوع إلى الشعب الجزائري لاستفتائه في تقرير مصيره . وبإمكان قيام الحكومة الفرنسية إلى حين حدوث ذلك بتنظيم السلطات العامة في الجزائر . وقد نوقشت دستورية هذا الاستفتاء من جانب أنصار الاحتفاظ بالجزائر فرنسية . خاصة فيما يتعلق بالرجوع إلى الجزائريين في مسألة تقرير مصيرهم [1] .

٢ – استفتاء ٨ أبريل عام ١٩٦٢ :

ويتعلق بالتصديق على اتفاقات ايفيان Evian . وبتخويل رئيس الجمهورية في حالة إعلان استقلال الجزائر أن يتخذ بمراسيم جمهورية كافة الاجراءات اللازمة لتطبيق هذه الاتفاقات . وأن يعقد المعاهدات أو الاتفاقات مع دولة الجزائر بعد قيامها . وقد ادعى أنصار الجزائر الفرنسية عدم دستورية هذا الاستفتاء أيضاً لأن استقلال الجزائر يستتبع تعديلاً في السيادة وتنازلات اقليمية لا يمكن أن تتم باستفتاء . وإن كان هذا الإدعاء غير قائم على أساس لأن المادة ٥٣ من الدستور لا تحرم التنازلات الاقليمية إلا إذا تمت بغير موافقة سكانها .

ويرى البعض أن نتائج اتفاقات افيان كانت تتجاوز تنظيم السلطات العامة التي هي – طبقاً لنص المادة ١١ – المسألة الوحيدة المتصلة بالقانون الداخلي التي يمكن أن تبرر الرجوع إلى الاستفتاء . ومن ناحية أخرى فإن المادة ٢ من مشروع القانون لم تكن لتعرض على التصويت الشعبي لأن البلاد كانت قد أعطت موافقتها من قبل على التنظيم المؤقت للسلطات العامة في

---

(١) راجع بيردو – مطول العلوم السياسية – المرجع السابق – الجزء الخامس ص ٥٦٦ . حيث يرى المؤلف أن السؤال الأول من هذا الاستفتاء يتجاوز نطاق المادة الحادية عشرة من الدستور الفرنسي

الجزائر في استفتاء ٨ يناير من نفس العام . وأخيراً فان الاتفاقات المنصوص عليها في مشروع القانون والتي كان من المحتمل أن تعقد مع الجزائر المستقلة تعتبر معاهدات دولية يستطيع الرئيس المفاوضة فيها بمقتضى اختصاصه المستمد من المادة ٥٢ من الدستور [١] .

٣ ــ استفتاء ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ :

ويتعلق هذا الاستفتاء بتعديل النصوص الدستورية المتصلة بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية لجعلها تتم بالانتخاب المباشر وقد سبق بيان ذلك .

٤ ــ استفتاء ٢٧ أبريل عام ١٩٦٩ :

ويتصل هذا الاستفتاء بنظام الحكم المحلي ونظام مجلس الشيوخ ويتضمن تعديل عدد من النصوص الدستورية على ما سبق أو أوضحنا .

٥ ــ استفتاء ٢٣ أبريل عام ١٩٧٢ :

وقد أنصب هذا الاستفتاء على موضوع قبول كل من بريطانيا وايرلندا والدانمارك والنرويج في السوق الأوربية المشتركة . ولا شك في دستورية هذا الاستفتاء ، إذ تنص المادة ١١ صراحة على إمكان الاستفتاء بالنسبة « لمشروعات القوانين الرامية إلى التصريح بالتصديق على المعاهدات التي لا تخالف الدستور وإنما لها آثار على تشغيل مؤسسات الدولة » [٢] . وعلى الرغم من ذلك فإن الموافقة الشعبية لم تأت بأغلبية كبيرة ، ومن ثم لا تعتبر نجاحاً للحكومة ، مما قد يدفعها إلى عدم العودة إلى استخدام الاستفتاء الشعبي

---

(١) بوردو ــ المرجع السابق ص ٥٦٧ .

(٢) وصيغتها بالفرنسية كالآتي :

« Les projets de lois tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

في المستقبل لمدة طويلة . وقد جاءت هذه النتيجة رغم الدعاية الكبيرة التي تمت لصالح الاستفتاء من جانب رئيس الدولة ورئيس الوزراء ، ورغم أن توزيع فرص الدعاية بين المؤيدين والمعارضين لم يكن عادلاً ، لاحتساب مدة استخدام أجهزة الإرسال اللاسلكية (الراديو والتليفزيون) على أساس الأغلبية والأقلية في الجمعية الوطنية ، مما أدى إلى منح أنصار « نعم » ٩٣ دقيقة ، وأنصار « لا » عشر دقائق فقط ، وأنصار الامتناع عن التصويت ١٧ دقيقة [١] . وقد كانت النتيجة على وجه التحديد هي الموافقة بنسبة ٦٧,٧٪

---

(١) وهذه صورة لآخر مرسوم صدر في فرنسا عام ١٩٧٢ لإجراء استفتاء شعبي على مشروع قانون :

Décret du 5 avril 1972 décidant de soumettre un projet de loi au référendum.

Le président de la République,

Sur proposition du gouvernement,

Vu les articles 3, 11, 19, 52, 53 et 60 de la constitution,

Le Conseil constitutionnel consulté dans les conditions prévues par l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958,

Décrète :

Article premier. — Le projet de loi annexé au présent décret, délibéré en conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera soumis au référendum le 23 avril 1972, conformément aux dispositions de l'article 11 de la constitution.

Article 2. — Les électeurs auront à répondre par « oui » ou « non » à la question suivante :

« Approuvez vous, dans les perspectives nouvelles qui s'ouvrent à l'Europe, le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République, et autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes ? »

من الأصوات المعطاة . غير أن هذه النسبة لم تكن تعادل غير ٣٦,١١٪ من أصوات الناخبين المقيدين بالجداول . وضربت نسبة التغيب عن التصويت رقماً قياسياً فبلغت ٣٩,٥٥٪ من الأصوات المسجلة يضاف اليها نسبة ٧,١٪ تمثل البطاقات البيضاء أو الباطلة .

وبمناسبة هذا الاستفتاء الأخير انتقد كثير من الفقهاء نظام الاستفتاء الفرنسي وقالـــوا أنه استفتاء استرآسي référedum plébiscitaire يساير الاتجاه إلى تشخيص السلطة personalisation du pouvoir ورغم عدم وضع استقالة الرئيس في الميزان في هذا الاستفتاء ، ورغم أن رسالة الرئيس إلى الناخبين لم تتناول غير تصورات السياسة الأوربية لفرنسا ، فإن الناخب من حيث الواقع حين أدلى برأيه في الاستفتاء كان يضع في اعتباره السياسة العامة للحكومة في جملتها . لذلك لم تكن نتائج الاستفتاء في

= وكانت نتائج الاستفتاء على النحو التالي :

— الناخبون المقيدون : ٢٩,٨٢٠,٤٦٤

— المدلون بأصواتهم : ١٧,٩٦٤,٦٠٧ وتعادل حوالي ٦٠٪ من مجموع الناخبين المقيدين

— الأصوات الصحيحة : ١٥,٨٧٨,٤٨٨

— نعم : ١٠,٨٤٧,٥٥٤ وتعادل ٦٧٪ من الأصوات الصحيحة و٣٦٪ من الأصوات المقيدة

— لا : ٥,٠٣٠,٩٣٤ وتعادل ٣٢٪ من الأصوات الصحيحة و ١٧٪ من الأصوات المقيدة

— الغياب والأصوات الباطلة : ١٣,٩٤١,٩٧٦ وتعادل ٤٧٪ منها ٤٠٪ غياب و ٧٪ أصوات باطلة

راجع في ذلك :

Revue de droit public, 1972, P. 943.

مثل هذه الظروف قوية الدلالة بالنسبة لموقف الشعب من موضوعــه . والاستفتاء لا يكون وسيلة ديمقراطية لمجرد تحديد أو تخصيص موضوعه وإنما يجب كذلك عزل هذا الموضوع وفصله عن الجو السياسي العام [1] .

أما من حيث قوة القانون الاستفتائي loi référendaire فليس في الدستور الفرنسي ما يدل صراحة على أنها أكبر من قوة القوانين العادية . وليس هناك ما يمنع من تعديلها بقوانين برلمانية كغيرها من التشريعات العادية [2] ، لأن الدستور لم ينص على إجراءات خاصة لتعديلها . وإن كان مثل هذا الإجراء يمكن أن يثير كثيراً من المناقشات والاعتراضات السياسية .

المطلب الثاني

الاستفتاء التشريعي في مصر

وردت كلمة الاستفتاء في مواد متعددة من دستور جمهورية مصر العربية وقد سبق ذكرها . ويهمنا هنا نص المادة ٧٤ من هذا الدستور الذي يقضي بأنه « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، أن يتخذ

---

(١) راجع : **G. Berlia, Le référendum du 23 avril 1972, R.D.P., 1972, P. 929 et suiv.**

حيث يقول في ص ٩٣١ :

« Le référendum ne peut devenir ce qu'il devrait être, c'est-à-dire une procédure de gouvernement populaire, qu'à la condition qu'a une spécificité littérale de la question posée, s'ajoute une spécificité réelle qui isole, en quelque sorte, le problème en cause du contexte politique général ».

(٢) راجع مطول بوردو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٥ .

الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها » . ونتحدث فيما يلي عن تطبيقات هذا النص .

استفتاء ١٠ فبراير عام ١٩٧٧ :

وقد طبق هذا النص بالفعل في أوائل عام ١٩٧٧ ، حين أجرى رئيس الجمهورية بتاريخ ١٠ فبراير عام ١٩٧٧ استفتاء على القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ المتعلق بتشديد العقوبة على المتظاهرين والمشاغبين والمتهربين من دفع الضرائب والمضربين عن العمل [1] ، وذلك في أعقاب اضطرابات يومي

---

(١) وفيما يلي نص القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ :

بعد الاطلاع ... على المادة ٧٣ من الدستور ... والمادة ٧٤ من الدستور .. وإعمالا للصلاحيات المخولة لنا بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور قررنا :

مادة ١ : حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقاً لما ينص عليه القانون الخاص بإنشاء الأحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية .

مادة ٢ : التنظيمات السرية المعادية لنظام المجتمع أو ذات الطابع العسكري محظورة طبقاً للدستور ، ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة أو المؤبدة كل من شارك فيها أو دعا إلى إنشائها .

مادة ٣ : الملكية العامة ملك للشعب ، والملكية التعاونية ، والملكية الخاصة مصونة طبقاً للدستور ، ويعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من تجمهر بقصد تخريب أو إتلاف الاملاك العامة أو التعاونية أو الخاصة وتطبق نفس العقوبة على المحرضين والمشجعين .

مادة ٤ : أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون ، وترفع الضرائب كلية عن الفلاحين الذين يملكون ثلاثة أفدنة فأقل ، وعن الدخول التي لا تتعدى ٥٠٠ جنيه في السنة .

مادة ٥ : على كل مواطن أن يتقدم ببيان ما لديه من ثروة مهما تنوعت وأينما تكون هو وزوجته وأولاده القصر في خلال ثلاثة شهور من صدور هذا القانون وتدرج في بطاقة ضريبية لكل مواطن ويعاقب كل من يقدم بيانات غير صحيحة عن —

١٨ و ١٩ يناير من نفس العام التي قتل فيها عدد من الأفراد ووقعت فيها خسائر مادية جسيمة ، احتجاجاً على زيادة أسعار بعض السلع والمواد الغذائية . وقيل إن هذه القرارات اتخذت على أساس المادة ٧٣ من الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية « يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية » . وبالإضافة إلى المادة ٧٤ سالفة الذكر .

= ثروته أو يتهرب من أداء الضرائب والتكاليف العامة بالأشغال الشاقة المؤقتة . وتعتبر جريمة التهرب من أداء الضرائب أو تقديم بيانات غير صحيحة عن الثروة جريمــة مخلة بالشرف والأمانــة يحرم من تثبت عليه من تولى المناصب العامة وتفقده الثقة والاعتبار .

مادة ٦ : يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك في تجمهر يؤدي إلى إثارة الجماهير بدعوتهم إلى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على ممارسة السلطات الدستورية لأعمالها أو منع الهيئات الحكومية أو مؤسسات القطاع العام أو الخاص أو معاهد العلم من ممارسة عملها باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها . وتطبق نفس العقوبة على مدبري التجمهر ولو لم يكونوا مشتركين فيه ، وعلى المحرضين والمشجعين .

مادة ٧ : يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمداً متفقين في ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك إذا كان من شأن هذا الاضراب تهديد الاقتصاد القومي .

مادة ٨ : يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة كل من دبر أو شارك في تجمهر أو اعتصام من شأنه أن يعرض السلم العام للخطر .

مادة ٩ : يلغى كل ما يخالف ذلك من أحكام .

مادة ١٠ : يعمل بهذا القانون من تاريخ نشره .

مادة ١١ : يطرح هذا القرار بقانون إعمالا للمادة ٧٤ من الدستور على الاستفتاء الشعبي خلال اسبوع من تاريخ نشره .

وقد أعلن نائب وزير الداخلية النتائج الرسمية للاستفتاء على النحو التالي :

– عدد المقيدين في جداول الانتخاب : ٩,٥٦٤,٤٨٢ ناخباً
– عدد الذين أدلوا بأصواتهم فعلاً : ٩,٢٤٧,٧٣٧ ناخباً أي بنسبة ٪٩٦,٦٩
– عدد الأصوات الصيحة : ٩,٢٢٠,٣٢٦ صوتاً
– عدد الأصوات الباطلة : ٢٧,٤٢٠ صوتاً
– عدد الذين قالوا نعم : ٩,١٦٦,١٧٩ ناخباً أي بنسبة ٪٩٩,٤٢
– عدد الذين قالوا لا : ٥٤,١٣٨ ناخباً أي بنسبة ٪٠٠,٥٨

وقد ثار الشك حول دستورية هذا الاستفتاء الشعبي . وفي رأينا أنه قام على أساس تفسير غير صحيح لنص المادة ٧٤ من الدستور . وذلك لاعتبارات متعددة أهمها أن الاجراءات التي يجوز اتخاذها طبقاً لهذه المادة هي الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة الخطر ، وأن إقامة قانون بهذه الطريقة يتضمن اعتداء على اختصاص مجلس الشعب ، وان إجراءات الضرورة يجب اتخاذها أثناء قيام الخطر وبقصد إزالته ، وأن الموافقة الشعبية على موضوع الاستفتاء لا تصحح بطلانه لمخالفته للدستور ، وأن نتائج الاستفتاء كما أعلنت غريبة يصعب تفسيرها . ونوضح فيما يلي كلا من هذه الاعتبارات .

١ – الاجراءات السريعة اللازمة لمواجهة الموقف :

إن الاجراءات التي لرئيس الجمهورية اتخاذها لمواجهة الخطر طبقاً لهذه المادة هي الإجراءات السريعة . بمعنى القرارات المؤقتة اللازمة لمعالجة

الموقف ، سواء أكانت هذه القرارات فردية — وهذا هو الغالب — كاعلان التعبئة العامة أو نقل مقر الحكومة إلى مكان آخر حتى يزول الخطر أو إصدار أمر إلى القوات المسلحة بإعادة النظام العام المختل إلى نصابه ؛ أم كان قراراً عاماً مؤقتاً كوقف ممارسة بعض الحريات كحرية الاجتماع ، أو حريــة التنقل بحظر التجول ، أو حرية الصحافة إلى أن يزول الخطر . فلا يدخل ضمن هذه الاجراءات الوقتية استحداث تشريع له صفة الدوام أو الاستقرار ولو قصد الدستور ذلك لنص عليه صراحة .

وقد يقال أن كلمة إجراء تعني من الناحية اللغوية أي تصرف قانوني أو مادي يمكن اتخاذه . بمعنى أن كلمة الإجراءات أعم من كلمة التشريعات وتشملها . والتسليم بذلك ليس من شأنه إلا تأكيد التفسير الصحيح الذي نؤيده ، لان المادة ٨٦ من الدستور تقضي بأن « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع » . وإذا كان التشريع أخص من الإجراء ، والقاعدة أن الخاص يقيد العام ويعتبر استثناء يرد عليه ، فإنه يكون لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما لا يعتبر تشريعاً ، لأن التشريع يدخل في اختصاص البرلمان [١] .

ويؤيد هذا المعنى تفسير كلمة الإجراءات الواردة بالمادة ١٦ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨ التي استوحيت منها المادة ٧٤ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ . فتقضي المادة ١٦ بأنه « عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بطريقة خطيرة وفورية ، ويكون التشغيل المنتظم للسلطات العامة الدستورية منقطع ، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي

---

(١) ونفس الحكم يصدق بالنسبة لكلمة المسائل الواردة ١٥٢ من الدستور والتي تقضي بأنه « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا » .

تستلزمها هذه الظروف. بعد الاستشارة الرسمية لرئيس الوزراء ورئيسي الجمعيتين النيابيتين وكذلك المجلس الدستوري . ويبلغ الأمة برسالة . وهذه الاجراءات يجب أن تستهدف ضمان قيام السلطات العامة الدستورية بمهمتها في أقرب وقت . ويستشار المجلس الدستوري في هذا الأمر . ويجتمع البرلمان بقوة القانون . ولا يمكن حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة هذه السلطات الاستثنائية » [1] .

وهذه المادة بدورها مستوحاة من المادة ٤٨ من دستور فايمار Weimar الالماني لعام ١٩١٩ ، والمادة ١٤ من ميثاق ١٨١٤ الفرنسي التي أدى تطبيقها بواسطة الملك شارل العاشر إلى اندلاع ثورة ١٨٣٠ . وقد وضع الجنرال ديجول هذه المادة التي تقيم نوعاً من الديكتاتورية المؤقتة وفي ذاكرته أحداث عام ١٩٤٠ وما حدث خلاله من تمزق في الأمة الفرنسية ، وفي عزمه مواجهة المشكلة الجزائرية ومخاطرها.وقد انتقد غالبية الفقهاء هذه المادة منذ كانت

---

(١) ونصها بالفرنسية :

« Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier Ministre, des présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accompiir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à ce sujet. Le parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

مشروعاً عند اعداد الدستور ونوهوا بخطورتها وغموض عباراتها وانفراد رئيس الجمهورية بتقدير قيام شروطها [١] .

ولم يقل أحد بأن الاجراءات التي يتخذها الرئيس الفرنسي لمواجهة الظروف الاستثنائية يمكن أن تتمثل في الحلول محل البرلمان في اقامة تشريعات جديدة ، بل على العكس من ذلك يجب أن تستهدف هذه الاجراءات قيام السلطات العامة الدستورية بمهمتها في أقرب وقت حسب نص المادة نفسها . كما يشترط لتطبيق هذه المادة توقف التشغيل المنتظم لسلطات الدولة فعلاً ، فلا يكفي أن تكون مهددة بالتوقف . بل إن النص يقضي بأن يجتمع البرلمان بحكم القانون ، وله أن يمارس كافة اختصاصاته، إذ لم تقيد المـــادة سلطاته [٢] .

---

(١) راجع :

M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1973, t. II, P. 211 et suiv.
A. Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, P. 840 et suiv.

وانظر أيضاً :

G. Berlia, l'application de l'article 16 de la constitution de 1958 et les rapports entre le parlement et le gouvernement, R.D.P. 1961, P. 2029 et s.; J. Lamarque, La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958, R.D.P. 1961, P. 558 et suiv.

وينتقد المؤلف سهولة الاستناد إلى هذه المادة بالنظر إلى سعة مفهوم شروطها الموضوعية وغموض عباراتها فيقول في صفحة ٦٠٨ :

« Un homme a reçu des pouvoirs quasi absolue et a été constitué pratiquement seul juge du caractère exceptionnel des circonstances dans lesquelles il peut les exercer; à partir de là, la logique juridique de l'article 16 est impitoyable ».

(٢) راجع في ذلك : =

٢ – الإعتداء على الاختصاصات الدستورية للبرلمان :

إن الاستناد إلى المادة ٧٤ من الدستور لاستحداث تشريعات جديدة يمثل اعتداء على اختصاصات مجلس الشعب ويخالف نص المـــادة ٨٦ من الدستور التي تقضي بأن « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ... » . إذ ليس لرئيس الجمهورية طبقاً للدستور أن يشرع بأن يتخذ قرارات لها قوة القانون إلا في حالتين اثنتين . وحتى في هاتين الحالتين تكون التشريعات التي يتخذها مؤقتة يعلق بقاؤها على موافقة البرلمان عليها . فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يقرها البرلمان زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي في الحالة الأولى وبالنسبة للمستقبل فقط في الحالة الثانية . وهاتان الحالتان هما :

أ – حالة غيبة مجلس الشعب طبقاً للمادة ١٤٧ من الدستور التي تقضي بأنه « إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته ، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى اصدار قرار بذلك ، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على اثارها بوجه آخر » .

ب – حالة التفويض التشريعي من البرلمان طبقاً لنص المادة ١٠٨ من الدستور وتقضي بأنه « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال

= – موريس ديفرجيه – المرجع السابق – الجزء الثاني – ص ٢٢٧ ، مقاله المنشور بجريدة لومند بتاريخ ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٦ .
أندريه هوريو – المرجع السابق – ص ٨٤٢ .

الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض . فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون»

(٣) اشتراط اتخاذ الاجراءات أثناء قيام الخطر :

ليس لرئيس الجمهورية تطبيق المادة ٧٤ من الدستور إلا إذا « قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري » . ومعنى « قام خطر » أن يكون الخطر قائماً وحالاً ، وليس خطراً كان قائماً ومضى أو محتملاً . فيجب « أن تتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر » أثناء قيامه ولدرئه بسرعة . فإذا زال الخطر وأريد الاحتياط لاحتمال تكراره أو عودته في المستقبل ، فلا يرجع في ذلك إلى السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية تطبيقاً لهذه المادة ، وإنما يرجع إلى السلطات الدستورية العادية لمؤسسات الدولة . فبدلاً من أن يعرض مثل هذا القرار بقانون على الاستفتاء الشعبي يقدم إلى مجلس الشعب في صورة مشروع لدراسته واقراره إذا قرر المجلس ذلك .

٤ — الموافقة الشعبية لا تصحح بطلان الاستفتاء :

وإذا فسرت المادة ٧٤ تفسيراً غير صحيح ، كان الرجوع إلى الشعب لاستفتائه فيما عرض عليه باطلاً لمخالفته للدستور الذي لم يقصد « بالاجراءات السريعة » التشريعات الدائمة أو المستقرة التي هي من اختصاص مجلس الشعب . ولا يصحح من هذا البطلان أو يجيزه موافقة الشعب على القرار بقانون الذي عرض عليه . وذلك لأن صحة مثل هذه الموافقة تستلزم تعديلاً للدستور ، وقد سبق للشعب نفسه أن اشترط في الدستور اتباع اجراءات خاصة لإمكان تعديل أحكامه وذلك بهدف التأكد من جدية

وحكمة الارادة الشعبية ، وتجنباً للاندفاع أو التعجل في اتخاذ قرارات غير مدروسة ، ينقصها التفكير والتروي ، تمس القانون الاساسي في البلاد . ومثل هذه الاجراءات التي يقيد الشعب بها نفسه تكون أولى بالاتباع في بلد كمصر بلغت فيه الامية مبلغاً لا يسمح لعامة الشعب بادراك المشاكل الدستورية ادراكاً كافياً للحكم عليها [1] . وقد سبق بيان هذه المسألة بشيء من التفصيل

٥ — غرابة نتائج الاستفتاء :

وأخيراً فإن نتائج الاستفتاء كما أعلنت تثير التساؤل وتدعو إلى الدهشة خاصة إذا قورنت بمثيلاتها في فرنسا وهي من أكثر الدول المتقدمة في العالم تطبيقاً لنظام الاستفتاء الشعبي . فنسبة الحضور للادلاء بالرأي في هذا الاستفتاء بلغت ٩٦,٦٩٪ من عدد المقيدين بجداول الانتخاب ، رغم تفشي الاميــة وانخفاض الوعي وصعوبة الظروف . وقد كانت نسبة الحضور في آخر استفتاء أجري في فرنسا بتاريخ ٢٣ أبريل عام ١٩٧٢ هي ٦٠٪ من عدد

---

(١) راجع رسالة الدكتور وحيد رأفت إلى رئيس مجلس الشعب المنشورة بجريدة الوطن الكويتية بتاريخ أول مارس عام ١٩٧٧ . وقد أرسلها اليه للتدخل لدى رئيس الجمهورية ليحول قرارة الذي عرض على الاستفتاء الشعبي إلى مشروع قانون يحال إلى مجلس الشعب لمناقشته والتصويت عليه وفقاً لاحكام الدستور . وقال في رسالته إن هذا القرار يقوم على فهم خاطىء وتفسير مشكوك فيه لنص المادة ٧٤ من الدستور ، ومن ثم فقد صدر مشوباً بمخالفة دستورية خطيرة ستثار أمام القضاء الذي سيتردد كثيراً في تطبيق هذا القرار . وأضاف في رسالته أن هذا القرار يجرم بعض الافعال ويرتفع في تجريمها إلى مرتبة الجنايات ، رغم المبدأ الدستوري الثابت الذي يقضي بألا جناية ولا عقوبة الا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية . وقال إنه يشترط لتطبيق هذه المادة أن يكون الخطر قائماً فعلا ، وأن تكون الاجراءات المتخذة اجراءات فردية أو تنفيذية مؤقتة فقط ، وليست تشريعات دائمة مجردة تدخل في اختصاص مجلس الشعب بحيث يكون المساس بها افتئاتا على اختصاصاته . وأكد أن الاستفتاء اجراء سياسي لا يجوز اللجوء إليه لتصحيح مخالفات تقع ضد أحكام القوانين أو الدستور .

الأصوات المقيدة ، وذلك رغم أن الشعب الفرنسي شعب لا يعرف الأمية وهو من أرقى شعوب العالم ثقافة ووعياً وتقدماً [1] . وبلغت نسبة الموافقة على الاستفتاء في مصر ٩٩,٤٢٪ من مجموع المدلين بأصواتهم في حين كانت نسبة الموافقة في فرنسا هي ٦٧٪ من عدد الاصوات الصحيحة فقط [2] . وتزداد غرابة الموافقة شبه الاجماعية بالنظر إلى موضوع الاستفتاء الذي لا يتمثل في اقرار موضوع من الموضوعات المحببة إلى الشعب ، وإنما يتصل بوضع عقوبات بالغة الشدة على المتظاهرين والمضربين .. وغيرهم ممن عددتهم النصوص . وعادة ما تكون الموافقة على مثل هذه الموضوعات محل تفكير وتردد .

موقف مجلس الشعب من الاستفتاء :

اعترضت المعارضة البرلمانية على استفتاء العاشر من فبراير عام ١٩٧٧ وشكك البعض في دستوريته. وأرسل أحد النواب رسالة إلى رئيس الجمهورية احتجاجاً على عدم دستورية الرجوع إلى الاستفتاء في تشريع القوانين . فاصدر مجلس الشعب قراراً باسقاط عضوية هذا النائب معتبراً أن ما جاء ببرقيته إلى الرئيس تهجماً غير لائق على رئيس الدولة ، يفقد النائب الثقة والاعتبار . واستند في ذلك إلى نص المادة ٩٦ من الدستور وهي تقضي بأنه « لا يجوز اسقاط عضوية أحد اعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار

---

(١) وكان هذا الاستفتاء يتعلق بقبول كل من بريطانيا وايرلاندا والدانمارك والنرويج في السوق الاوربية المشتركة . راجع في ذلك :

A. Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, P. 338.

(٢) قد يقال إن السر في ذلك يرجع إلى أن التصويت في مصر اجباري وفي فرنسا اختياري غير أن مثل هذه النسبة المرتفعة المعلن عنها للحضور والمساهمة في الاستفتاء تعتبر نسبة مذهلة حتى مع وجود غرامة الجنية التي يلتزم بدفعها المتغيب عن التصويت بدون عذر مقبول ، خاصة وأن هذه الغرامة لم تعد تطبق عملاً في أغلب الحالات.

أو فقد أحد شروط العضوية ... أو أخل بواجبات عضويته ... »[1] .

وترتب على ذلك خلو مكان أحد أعضاء البرلمان المنتخبين قبل انتهاء مدته مما استجوب انتخاب خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان طبقاً لنص المادة ٩٤ من الدستور . وعند فتح باب الترشيح في الدائرة الانتخابية المعينة تقدم نفس النائب الذي أسقطت عضويته لترشيح

---

(١) وقد أثير التساؤل عما إذا كانت برقية العضو – بما حوت من اعتراضات أو انتقادات أو عبارات – تعتبر مما يمكن أن يفقد العضو الثقة والاعتبار أو تعتبر اخلالاً منه بواجبات وظيفته . وإذا كانت هذه العبارات قد حوت ما يمكن اعتباره جريمة جنائية فإن المنطق كان يقتضي رفع الحصانة البرلمانية عنه ورفع أمره إلى القضاء ليقول كلمته في أمر هو من صميم اختصاصه ، فإذا حكم بادانته كان للمجلس بعد ذلك التصرف في شأنه باعتباره بعد هذه الادانة فاقداً – دون شك – للثقة والاعتبار . وذلك بدل الاندفاع وراء تيارات سياسية قد تبعد عن الموضوعية وتكون عرضة للخطأ أكثر من الصواب ، خاصة إذا حاز حزب الأغلبية على أكثر من ثلثي مقاعد المجلس ، وهي النسبة المطلوبة لاسقاط العضوية عن عضو البرلمان . لذلك يفضل البعض جعل اسقاط العضوية البرلمانية من اختصاص هيئة قضائية ، ضماناً للحيدة والموضوعية .

ومن ناحية أخرى هل يجوز الطعن في قرار اسقاط العضوية البرلمانية اذا خالف الدستور ؟ مع العلم بأن هذا القرار لا يعتبر من الناحية الموضوعية قانوناً لأنه لا يتضمن قاعدة عامة مجردة وإنما يشبه القرارات الإدارية إلى حد كبير . أما من الناحية الشكلية فإن قرار الاسقاط يعتبر قانوناً لصدوره من البرلمان ومع ذلك إذا كانت المحكمة الدستورية العليا تتولى دون غيرها – طبقاً لنص المادة ١٧٥ من الدستور – الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، فما الذي يمنع من امكان الطعن في قرار اسقاط عضوية البرلمان أمام هذه المحكمة باعتباره قانوناً مخالفاً للدستور .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٦ يونيه ١٩٧٨ بعدم اختصاصها بنظر الدعوى المقامة ضد اسقاط عضوية الشيخ عاشور . لأنه من الأعمال البرلمانية التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري .

نفسه في المكان الذي خلا باسقاط عضويته . فرفضت الادارة استلام أوراق ترشيحه . فرفع النائب السابق النزاع إلى القضاء المستعجل في اطار محافظته فقضى بالسماح له بالترشيح . فتقدم منافسوه بشكوى إلى لجنة الطعون والتظلمات . وأصدرت المحكمة العليا تفسيراً دستورياً يستند إلى المادتين ٦٤ و ٩٦ من الدستور ويقضي بأن اسقاط العضوية لا يسمح لمن صدر ضده بالترشيح لعضوية البرلمان طوال مدة الفصل التشريعي . وبناء على ذلك قررت لجنة الاعتراضات استبعاد اسمه من بين أسماء المرشحين بالدائرة .

فرفع النائب السابق الأمر إلى محكمة القضاء الإداري مطالباً بالغاء قرار لجنة الاعتراضات بعدم ادراج اسمه ضمن قائمة المرشحين . فقضت المحكمة برفض دعواه بحجة أن المحكمة العليا هي أعلى سلطة ملزمة في تفسير الدستور والقوانين . فواصل صاحب المصلحة مسيرته القضائية وطعن في حكم محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا . فقضت هذه الاخيرة بالغاء الحكم المطعون فيه مؤكدة أن المحكمة العليا ليست مختصة بتفسير مواد الدستور . وإنما يقتصر اختصاصها على تفسير نصوص القانون فحسب . وأمام هذا التناقض في مواقف محاكم الدولة العليا . لم تجد الحكومة بداً من اعداد مشروع قانون يقضي بعدم امكان ترشيح العضو الذي أسقطت عضويته خلال نفس الفصل التشريعي . على أن يسري هذا الحكم بأثر رجعي يمتد إلى بداية الفصل التشريعي الذي صدر فيه هذا القانون . ووافق البرلمان فوراً على مشروع القانون المذكور .

ففي ١٤ أبريل عام ١٩٧٧ صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ باضافة بند جديد إلى المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب . وقضى في مادته الأولى بأن « يضاف إلى المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب بند جديد نصه كالآتي : « ٦ — ألا يكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو

بسبب الاخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لاحكام المادة ٩٦ من الدستور ، ومع ذلك يجوز له الترشيح في احدى الحالات الآتية :

(أ) انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية .

(ب) أن يكون الترشيح للفصل التشريعي التالي للفصل الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية .

(ج) صدور قرار من مجلس الشعب بالغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية ، ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية على الأقل » .

ونصت المادة الثانية على أن « ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من بداية الفصل التشريعي الحالي بمجلس الشعب »[1] .

---

(١) أما عن الشروط الأخرى الواجب توافرها فيمن يرشح لعضوية البرلمان طبقاً لهذا القانون فهي :

١ — أن يكون المرشح مصري الجنسية من أب مصري .

٢ — أن يكون اسمه مقيداً باحد جداول الانتخاب . وذلك يعني أن تتوافر فيه كافة شروط الناخب وأهمها أن يكون خلواً من موانع الانتخاب العقلية والأدبية . أما الموانع العقلية فطبقاً للمادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للمحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابين بأمراض عقلية المحجوزين مدة حجزهم .

وأما من الناحية الأدبية فطبقاً لنص المادة الثانية من القانون سالف الذكر المعدلة بالقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٢ وكذلك المادة الثالثة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ يحرم من مباشرة حقوقه السياسية المحكوم عليه في جرائم معينة خطيرة أو مخلة بالشرف

وأياً كانت الاعتبارات السياسية التي دفعت مجلس الشعب إلى الموافقة على هذا القانون. فإنه لا يجد له مسوغاً موضوعياً إلا إذا كان العضو الذي أسقطت عضويته قد فقد الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات عضويته حقيقة ويقيناً بصرف النظر عن اتجاهاته ومواقفه السياسة . إذ في هذه الحالة فقط يكون من المنطقي منع مثل هذا النائب من العودة إلى البرلمان خلال نفس الفصل التشريعي . وهو ما قد يحدث عملاً بتقصير من الناخبين . وتؤكد التجربة القريبة ذلك ، فقد حدث أن أعيد انتخاب بعض النواب الذين انتهت مدة عضويتهم بالمجلس . رغم أنهم كانوا متهمين في جرائم جنائية خطيرة ، ورغم سوء سمعتهم وقوة ما أحاط بسيرتهم من شبهات ، ورغم أن النيابة العامة كانت لا تزال تجري التحقيق معهم فيما كان منسوباً إليهم . ويفسر

— أو الامانة ما لم يرد إليه اعتباره ، ومن فرضت على أمواله الحراسة بحكم قضائي طوال مدة فرضها ، ومن سبق فصله من العاملين بالحكومة أو القطاع العام لاسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل ، ومن عزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك أو الخيانة أو من سلبت ولايته ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الحكم . وذلك على النحو الوارد تفصيلا في القانون .

أما شروط الإنتخاب الاخرى فهي الجنسية المصرية ، وبلوغ الثامنة عشرة ، سواء بالنسبة للذكور أو الاناث. وكلها لا أهمية لها لأن شروط الترشيح تجبها .

٣ — أن يكون بالغاً من العمر يوم الانتخاب ثلاثين سنة ميلادية على الاقل .

٤ — أن يجيد المرشح القراءة والكتابة .

٥ — أن يكون قد أدى الخدمة الالزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون .

وقد أضاف قانون حماية الجبهة رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ إلى هذه الشروط شرطاً جديداً هو ألا يكون المرشح من المحرومين من مباشرة حقوقهم السياسية طبقاً لاحكامه .

راجع للمؤلف : القانون الدستوري — طبعة ١٩٧٦ — ص ١٤٧ وما بعدها .

ذلك بسيطرة هؤلاء النواب على دوائرهم الانتخابية سيطرة كبيرة قد ترجع إلى اعتبارات قبلية أو عصبيات اقليمية ، أو إلى ما أدوه لناخبيهم من خدمات محلية .

ومع ذلك فقد كان البعض يرى — قبل صدور هذا القانون — أن فتوى المحكمة العليا بعدم جواز إعادة ترشيح العضو الذي اسقطت عضويته خلال نفس الفصل التشريعي لا سند لها في الدستور أو القانون ، وأنها مجرد تأويل اجتهادي غير لازم لنصوص الدستور . أما القانون فلم يكن يستلزم للترشيح لعضوية البرلمان — كما سبق أن رأينا — مثل هذا الشرط الجديد ، مما دفع البرلمان إلى إضافته فيما بعد بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ . لذلك قيل إنه من الأفضل أن يكون جزاء اسقاط العضوية بالنسبة للعضو الذي يرغب في العودة إلى البرلمان هو إعادة عرضه على الناخبين في انتخابات جديدة ليقرروا مصيره في ضوء ما حدث من إسقاط عضويته . فإن أصر الناخبون على انتخابه من جديد عادت له العضوية التي أسقطت عنه . وقد كان الدافع وراء هذا الرأي في الحقيقة هو الشك في جدية مسألة فقد الثقة والاعتبار التي بناء عليها تم اسقاط العضوية .

وأياً ما كان الأمر في تفسير أو تقييم موقف مجلس الشعب في اتخاذه لهذا القانون ، فلا شك أنه يرجع في حدود كبيرة إلى تركيب المجلس أو تكوينه السياسي في هذا الفصل التشريعي ، من حيث سيطرة حزب الحكومة على الأغلبية الساحقة للمقاعد البرلمانية ، وضعف أو عجز الحزبين السياسيين الآخرين الممثلين لليمين واليسار [١] . ومن المؤسف أن قانون الأحزاب

---

(١) واعتماداً على سيطرة الحكومة على أكثر من ثلاثة أرباع مقاعد البرلمان ، فانها تستطيع في أي وقت اسقاط عضوية أي نائب من نواب المعارضة يصدر منه ما يمكن اعتباره ولو بالتأويل اخلالاً منه بالثقة أو بواجبات عضوية البرلمان. وقد حدث =

السياسية الجديد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ لم يشجع على تغيير الوضع القائم كثيراً . بالنظر إلى ما وضع من قيود على تكوين الأحزاب السياسية الجديدة ، سواء باشتراط توافر حد أدنى من عدد النواب المؤيدين للحزب الجديد في المجلس القائم . أو بحظر قيام الأحزاب السياسية القديمة بصرف النظر عن شعبيتها[1] .

ومع ذلك فقد استطاع حزب الوفد في ٤ فبراير عام ١٩٧٨ أن ينهض من جديد بعد أن جمع شمل العدد المطلوب من النواب المؤيدين له في مجلس الشعب . وأطلق على نفسه اسم « حزب الوفد الجديد » . وكان أول حزب يقيمه المواطنون في العهد الجمهوري من خارج إطار تنظيم الاتحاد الأشتراكي العربي . وبدأ حزب الوفد نشاطه السياسي كحزب من أحزاب المعارضة . ولا شك في أهمية تقوية المعارضة البرلمانية لإقامة التوازن بينها وبين الحكومة وإتاحة الفرصة لإمكان تناوب الأحزاب في الحكم ، وخلق جو من الديمقراطية الحقيقية . بايجاد نوع من الاختيار الفعلي بين الحكومات المحتملة ذات الاتجاهات المتميزة أمام المواطنين . غير أن بقاء هذا الحزب لم يطل أكثر من أربعة أشهر . فبعد اجراء استفتاء ٢١ مايو عام ١٩٧٨ وما أعقبه من

بالفعل أن اسقطت عضوية نائب آخر من نواب المعارضة في اعقاب المناقشات الساخنة التي دارت بالمجلس حول مشكلة الرغيف في شهر مارس عام ١٩٧٨ . رغم أن ما صدر من العضو من عبارات غاضبة لم يكن من شأنه بالضرورة استتباع اسقاط عضويته لو كان تركيب البرلمان قائماً على شيء من التوازن بين ممثلي الحكومة والمعارضة . وهو ما نأمل تحققه في المستقبل القريب — مع عوامل أخرى — حتى تتهيء للديمقراطية في مصر كل اسباب النجاح .

(١) وفي ٣٠ مايو عام ١٩٧٩ صدر قرار بقانون فعدل بعض نصوص قانون الأحزاب والغى استلزام توافر حد أدنى من عدد النواب المؤيدين كشرط لقيام الحزب . ولكنه اشترط في المادة الثامنة عشرة من القانون أن يكون للحزب عشرة مقاعد في مجلس الشعب على الأقل للانتفاع بالمزايا المنصوص عليها في قانون الأحزاب . والخاصة باصدار الصحف دون ترخيص سابق والاعفاءات الضريبية للحزب .

صدور قانون حماية الجبهة الداخلية رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ . وما تمخض عن ذلك من اجراءات أهمها العزل السياسي لقادة حزب الوفد ، أصدر الحزب في أوائل يونية من نفس العام قراراً بحل نفسه احتجاجاً على هذه الاجراءات الماسة بالحقوق العامة . ونعتقد أنه لم يكن موفقاً في هذا القرار الذي تسرع في اتخاذه ، وأن مصلحة التنظيم السياسي كانت تقتضي بقاءه وصموده في مواجهة ما اعترضه من صعوبات أو عقبات .

المبحث الثالث

الاستفتاء السياسي

الاستفتاء السياسي هو الاستفتاء الذي يطلب فيه من المقترعين الفصل في أمر مهم يثير الخلاف ولا ينطوي على قاعدة عامة مجردة .

وتأخذ بهذا النوع من الاستفتاء دساتير كثير من الدول . من ذلك ما قضت به المادة ١٥٢ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ من أنه « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا » . وما نصت عليه المادة الخامسة من الدستور السوفيتي لعام ١٩٧٧ من أنه « تطرح أهم مسائل حياة الدولة للمناقشة العامة ، وكذلك للتصويت الشعبي العام (الاستفتاء) » .

وللاستفتاء السياسي صور وأشكال متعددة تختلف باختلاف موضوع الرأي الذي يطلب من الشعب البت فيه أو اتخاذ قرار بشأنه . ومن أمثلة هذه الصور نذكر ما يلي :

١ ــ الاختيار بين الملكية والجمهورية :

قد يستفتى الشعب في الاختيار بين النظام الملكي والنظام الجمهوري ، كما حدث في ايطاليا في استفتاء ١٠ يونية عام ١٩٤٦ الذي ترتب على نتيجته

قيام الجمهورية الإيطالية [1] . وكما حدث في العراق في استفتاء عام ١٩٢١ بشأن تولي فيصل عرش البلاد [2] . ولهذه الصورة من صور الاستفتاء السياسي علاقة كبيرة بالاستفتاء الدستوري ، حيث أنها تتعلق بأحد أسس هذا الدستور وتؤثر في كثير من أحكامه .

ومن أشهر الاستفتاءات الحديثة على الغاء الملكية وقيام الجمهورية ذلك الاستفتاء الذي تم في ايران في أوائل أبريل عام ١٩٧٩ ، ووافق الشعب فيه بأغلبية تقارب الاجماع على الغاء النظام الملكي وإقامة الجمهورية الإسلامية . وقد أجري هذا الاستفتاء في أعقاب عودة الزعيم الشيعي آية الله الخميني إلى ايران في أوائل فبراير من نفس العام ، بعد أن أمضى بضع عشرة سنة منفياً خارج البلاد ، ينظم للثورة ضد نظام الشاه ، ويوجه نداءاته إلى الشعب الايراني عبر أشرطة التسجيل . فقام الشعب بسلسلة عنيفة من المظاهرات والاضرابات — خاصة في مجال النفط — شلت اقتصاد البلاد ، وأربكت الحياة العامة فيها ، واضطرت شاه ايران إلى مغادرتها في إجازة مفتوحة ، تحولت بالاستفتاء الشعبي إلى عزل نهائي .

٢ — الانضمام إلى المعاهدات الدولية :

ويحدث أن يستفتى الشعب في الانضمام إلى المعاهدات الدولية ، كما حدث في المانيا في استفتاء عام ١٩٣٣ بشأن موضوع الخروج من عصبة الأمم ، وكما حدث في فرنسا في استفتاء عام ١٩٧٢ بشأن انضمام بعض

---

(١) وكانت نتيجة هذا الاستفتاء هي : ١٢,٦ مليون صوت لصالح الجمهورية ضد ١٠,٦ مليون لصالح الملكية . بالاضافة إلى مليونين من الاصوات غير الصحيحة . ولوحظ في هذا الاستفتاء أن أصوات أهل الشمال كانت في اغلبها لصالح النظام الجمهوري . على عكس أغلب اصوات أهل الجنوب التي جاءت مؤيدة للنظام الملكي .

(٢) راجع : الدكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة ١٩٧٣ — ص ٤٧٧ .

الدول إلى السوق الأوربية المشتركة . وتنص الفقرة الثانية من المادة ٨٩ من الدستور السويسري بعد تعديلها عام ١٩٢١ – بناء على اقتراح شعبي – على أن المعاهدات الدولية التي تعقد لمدة غير محددة أو لأكثر من خمس عشرة سنة تخضع لقبول أو رفض الشعب إذا طلب ذلك ثلاثون الف مواطن أو ثمان ولايات .

٣ – الزيادة في النفقات العامة :

يستفتى المواطنون في بعض البلاد في القرارات التي من شأنها زيادة النفقات العامة للدولة على نحو معين . ففي الولايات السويسرية تخضع للاستفتاء الاجباري أو الاختياري كافة القرارات التي تستتبع نفقات غير عادية ، أو نفقات متجددة تتجاوز رقماً محدداً ، أو انشاء أو زيادة الضرائب فيما يجاوز سعراً معيناً ، والقروض التي تصل إلى درجة معينة من الأهمية . وفي بعض الولايات الأمريكية يجري الاستفتاء الشعبي على القرارات المنشئة للضرائب أو المصرحة بعقد القروض (١) .

غير أنه توجد ثلاث صور هامة من صور الاستفتاء السياسي ، نتحدث عنها بشيء من التفصيل وهي :

– استفتاء التحكيم الشعبي .

– استفتاء تقرير المصير .

- استفتاء التقسيمات المحلية .

---

(١) راجع : جورج بوردو - المرجع السابق - ص ٢٥٣ .

المطلب الأول

استفتاء التحكيم الشعبي

يستخدم الاستفتاء أحياناً كأداة لتحكيم الشعب فيما يقوم بين سلطات الدولة أو بين الحكومة والمعارضة من نزاع . ويسمى الاستفتاء في هذه الحالة باستفتاء التحكيم .

وقد أخذت بهذا النوع من الاستفتاء بعض دساتير ما بعد الحرب العالمية الأولى. ويعتبر دستور فايمر Weimar الالماني لعام ١٩١٩ من أشهر الدساتير التي أخذت بفكرة استفتاء التحكيم حتى قال عنه بعض الفقهاء أنه أقام نظام حكم مبتكر [١] . فطبقاً لهذا الدستور كان يمكن إقامة الاستفتاء في حالة النزاع بين أغلبية وأقلية مجلس النواب Reichstag ، أو بين هذا المجلس والمجلس الامبراطوري Reichsrat ، أو بين رئيس الرايخ والبرلمان . ولعل تحكيم الشعب في هذا النزاع الأخير هو الذي أعطى الطابع المميز لنظام فايمر . إذ كانت المادة ٧٣ من الدستور تخول رئيس الدولة خلال شهر من موافقة البرلمان على القانون أن يرفض إصداره ويعرضه على الاستفتاء ، ولم يكن الرئيس ملزماً بالتنحي عن السلطة في حالة رفض الشعب لموضوع الاستفتاء. وبذلك كان الاستفتاء أداة كفاح في يد الرئيس ضد إرادة ممثلي الأمة . غير أنه كان باستطاعة البرلمان هو الآخر استدعاء الشعب ضد الرئيس إذ بمقتضى المادة ٤٣ من هذا الدستور كان يمكن عزل رئيس الدولة بتصويت شعبي يتم بناء على طلب البرلمان . غير أن رفض موضوع الاستفتاء الذي عرضه البرلمان ، من جانب الشعب ، كان يستوجب حل البرلمان . وقد

---

(١) راجع : R. Carré de Malberg, Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, R.D.P. 1931, P. 228.

أثبتت التجربة أن استخدام الاستفتاء بهذه الطريقة يقود إلى نظام استرآسي [1] Plébiscitaire أو شخصي يسهل فيه تسخير وتشويه أو تزييف الإرادة الشعبية لصالح الحكومة أو بعبارة أدق رجل السلطة فيها .

ومن الدساتير التي طبقت استفتاء التحكيم بين رئيس الدولة والبرلمان الدستور الايسلندي الذي يجيز للبرلمان بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه أن يقرر إجراء استفتاء شعبي على عزل رئيس الجمهورية ، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء إيجابية اعتزل الرئيس الحكم ، وإن جاءت نتيجة سلبية حل البرلمان بقوة القانون . [2] وقد تبنى دستور النمسا حلاً مشابهاً بعد تعديل ٧ ديسمبر عام ١٩٢٩ .

وقد يتعلق نزاع السلطات العامة المراد عرضه على التحكيم الشعبي بتشريع من التشريعات يوافق عليه البرلمان وترفضه الحكومة أو العكس . وفي هذه الحالة يكون الاستفتاء تحكيمياً وتشريعياً في نفس الوقت . ومن أمثلة ذلك ما نص عليه الدستور الايرلندي الذي أجاز لرئيس الجمهورية أن يخضع قانوناً وافق عليه البرلمان للاستفتاء الشعبي بناءً على طلب ثلثي أعضاء مجلس النواب أو أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ ، ويتوقف مصير هذا القانون على نتيجة الاستفتاء . ومن الأمثلة أيضاً ما قضت به المادة ٤٦ من الدستور التشيكي لعام ١٩٢٠ من أنه في حالة رفض البرلمان لمشروع قانون قدمته الحكومة . تستطيع هذه الأخيرة عرض هذا التشريع على التصويت الشعبي .

وقد أخذ دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ باستفتاء التحكيم

---

(١) راجع :

Boulouis, Du Président du II reich au Président de la République fédérale d'Allemagne, R.D.P., 1950, P. 545 et suiv.

(٢) راجع : موريس ديفرجيه المرجع السابق ص ٢٩٥ وما بعدها .

كوسيلة لحل النزاع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وترجيح موقف إحداهما على موقف الأخرى . فبالنسبة للمسؤولية الوزارية نصت المادة ١٢٧ منه على أنه « لمجلس الشعب أن يقرر بناءً على طلب عشر اعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ... وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى في هذا الشأن وأسبابه . ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام ، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي ... فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » . وبالنسبة لحل مجلس الشعب نصت المادة ١٣٦ من الدستور على أنه « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ... فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ... » (١) .

ومن صور استفتاء التحكيم كذلك الرجوع إلى الشعب للفصل في النزاع القائم بين الحكومة والمعارضة رغم ما للحكومة من أغلبية برلمانية . وفي هذه الحالة لا يوجد نزاع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وتستطيع الحكومة بما لها من أغلبية برلمانية اتخاذ ما تراه مناسباً لمعالجة الأمور في حدود الدستور والقانون دون حاجة إلى استدعاء الشعب ، ولكنها قد تفضل الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي لكبح جماح المعارضة بطريقة أكثر ديمقراطية من حيث

---

(١) ومن وسائل التحكيم الشعبي التي تعتبر استفتاء سياسيا غير مباشر حل البرلمان قبل نهاية مدته القانونية ، وإجراء انتخابات جديدة على ضوء أفكار أو اتجاهات معينة مختلف فيها ، يراد الترجيح بينها وتأكيد أحدها وتغليبه على ما يخالفه ، عن طريق انتخاب أنصاره من المرشحين البرلمانيين .

ظاهر الأمور . ونتحدث فيما يلي بشيء من التفصيل عن استفتاء ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ واستفتاء ١٩ أبريل ١٩٧٩ في مصر كمثالين لذلك .

استفتاء ٢١ مايو عام ١٩٧٨ :

أصدر رئيس الجمهورية المصرية بتاريخ ١٩٧٨/٥/١٥ قراراً جمهورياً – يحمل رقم ٢١٤ لسنة ١٩٧٨ – بدعوة الناخبين لاستفتاء شعبي . وجاء بالمادة الأولى من هذا القرار : « الناخبون المقيدة اسماؤهم في جداول الانتخاب بالتطبيق لأحكام القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ مدعوون للاجتماع في مقار لجان الاستفتاء الفرعية المختصة ، وذلك لإبداء الرأي في الاستفتاء على مبادىء حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الواردة في بيان رئيس الجمهورية » . [١] وقضت المادة الثانية من القرار المذكور بأن « تجري عملية

---

(١) والمبادىء السته للاستفتاء هي :

أولاً : لا يجوز تقلد وظائف الإدارة العليا في الدولة أو القطاع العام ، أو الترشيح لعضوية مجالس إدارة النقابات العامة والمهنية ، أو الكتابة في الصحف ، أو العمل في أية وسيلة من وسائل الاعلام أو في أي عمل من شأنه التأثير في الرأي العام لكل من يثبت أنه يدعو أو يشارك في الدعوة لمبادىء تتنافى مع أحكام الشرائع السماوية أو تعرض بها .

ثانياً : لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو ممارسة أي نشاط سياسي :

١ – لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ سواء أكان ذلك بالاشتراك في تقلد المناصب الوزارية منتميا إلى الأحزاب السياسية التي تولت الحكم حتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب وإدارتها . وذلك كله فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي (مصر الفتاة) .

٢ – لكل من حكم بإدانته من محكمة الثورة ممن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وأحيلوا إلى محكمة الثورة في الجناية رقم (١) لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام . وكذلك كل من حكم =

....

= بادانته في إحدى الجرائم الخاصة بالمساس ، بطريقة غير مشروعة ، بالحريات الشخصية للمواطنين أو إيذائهم بدنيا أو معنوياً .

٣ - لكل من يثبت ضده أنه أتى أفعالاً من شأنها إفساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي للخطر . سواء أكان ذلك بالذات أو بالواسطة ، وسواء أكان ذلك بصورة فردية أم من خلال تنظيم حزبي أو تنظيم معاد لنظام المجتمع . ويعد من قبيل إفساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي للخطر نشر أو كتابة أو إذاعة مقالات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو إشاعة روح الهزيمة أو التحريض على ما يمس السلام الاجتماعي والوحدة الوطنية .

ثالثاً : الصحافة هي السلطة الرابعة للشعب . وهي ملك للشعب وفقاً لأحكام القانون ٢٥٦ لسنة ١٩٦٨ ، ويتعين عليها أن تلتزم بنظام الدولة الاشتراكي الديموقراطي والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين وكذلك بميثاق الشرف الصحفي .

رابعاً : يضع مجلس الشعب التشريعات المنفذة لهذا الاستفتاء كما يسن العقوبات المناسبة لكل من يخالف هذه المبادىء .

خامساً : يتولى المدعي الاشتراكي سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة لأي مخالفة للقوانين التي يصدرها مجلس الشعب في هذا الشأن ، وله أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من أعضاء الهيئات القضائية ، ويكون له في سبيل ذلك كافة الاختصاصات المقررة في سلطات التحقيق وكذلك كافة الاختصاصات المقررة في سلطات التحقيق في قانون الإجراءات الجنائية . وعلى المدعي الاشتراكي اذا تبين له ثبوت دلائل جدية أن يقدم تقريراً مسبباً بذلك إلى مجلس الشعب .

سادساً : ينظر مجلس الشعب في أمر من يقدم ضده تقرير من المدعي الاشتراكي وفقاً لأحكام المبادىء السابقة ويكون قرار المجلس بأغلبية اعضائه إما بتأييد قرار المدعي الاشتراكي أو تعديله أو رفضه .

الاستفتاء المشار إليها يوم الأحد الموافق ٢١ مايو ١٩٧٨ ... » . أما صيغة السؤال موضوع الاستفتاء كما وردت في بطاقاته فهي « هل توافق على المبادىء الستة الواردة في بيان رئيس الجمهورية يوم ١٤ مايو عام ١٩٧٨ بشأن الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي ؟ » .

أما عن سبب هذا القرار الجمهوري فهو حالة واقعية تمثلت فيما نسب إلى بعض أحزاب المعارضة — هما اليسار والوفد — من القيام بما من شأنه المساس بالجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي . وكانت الأحزاب المتنافسة قد عقدت اجتماعات حامية بمناسبة الانتخابات التكميلية التي تمت بدائرة الجمرك بالاسكندرية بعد خلوها بإسقاط عضوية البرلمان عن نائبها الوفدي [١] . وقام حزب اليسار خلالها بحملة نقد واتهام مركزة ضد الحكومة عن طريق الخطب واللقاءات والمقالات المنشورة بجريدة « الأهالي » ، لسان حال حزب اليسار . [٢] وقد تمثل الهجوم أساساً في التشكيك في نزاهة المسؤولين

---

(١) وكانت نتيجة هذه الانتخابات التي اعلنت في ١٨ مايو عام ١٩٧٨ هي فوز مرشح حزب مصر بالأغلبية المطلقة ، فحصل على ١٩,٦٦٩ صوتاً بينما حصل مرشح حزب الوفد على ٤٤٤٨ صوتاً ، وحصل مرشح حزب اليسار على ٣١٤ صوتاً .

(٢) وقد قامت الادارة بضبط العدد السادس عشر من جريدة الأهالي الذي كان معداً لصدوره يوم الأربعاء ١٧ مايو ١٩٧٨ . وعندما رفع الأمر إلى القضاء قضت محكمة جنوب القاهرة بتاريخ ١٩٧٨/٥/١٨ بتأييد أمر الضبط . وجاء بحكمها أنه « حيث أنه يبين من مظاهر البيان الصادر عن السكرتارية العامة لحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي والمنشور بالجريدة موضوع الضبط بالصفحة الثالثة أنه ينادي في نصفه الأول بمقاطعة الاستفتاء الذي طرحه رئيس الجمهورية والذي تحدد له يوم الاحد ١٩٧٨/٥/٢١ . وحيث إنه يبين من ظاهر ما تقدم أن ما تضمنه البيان المذكور المنشور بالجريدة موضوع الضبط يكون الجريمة المنصوص عليها في المادة ١٠٢ مكرر (١) عقوبات وهي لا تتطلب تداول المطبوعات المتضمنة البيانات المثيرة التي من شأنها تكدير الأمن العام بل تكتفي بمجرد حيازتها أو احرازها إذا كانت معدة للتوزيع=

في الدولة ، والحديث عن الاتهامات والفضائح المتصلة بأموال الدولة ، وإلقاء الضوء على ثروات الأغنياء بما يثير الطبقات الفقيرة المطحونة في الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها البلاد . كما قام حزب الوفد بالدفاع عن ماضيه الوطني وانتقاد بعض تصرفات الحكومة .

وحاول حزب اليسار منع إجراء الاستفتاء الشعبي عن طريق رفع دعوى قضائية مستعجلة طالب فيها بوقف قرار الاستفتاء لأن المبادىء الستةالتي تشكل موضوع الاستفتاء ليست عاجلة ويمكن العقاب على مخالفتها طبقاً لقانون العقوبات وقانون الحريات العامة وقانون الوحدة الوطنية أو غيرها من قوانين البلاد . فقضت محكمة جنوب القاهرة الابتدائية – بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٧٨– بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى لأنه يمتنع على القضاء العادي والإداري التصدي لوقف قرار الاستفتاء لأنه من مطلق صلاحيات رئيس الجمهورية كعمل من أعمال السيادة التي خولها له الدستور . وذلك بعد أن أكدت المحكمة أن الدعوة إلى الاستفتاء غايتها المصلحة العليا للبلاد ولا تتضمن غصباً لأية سلطة من السلطات أو الاعتداء على الحريات ، وإن الأمر لا يتعدى استعمال رئيس الجمهورية لحقه المقرر في المادة ١٥٢ من الدستور التي تقضي بأنه « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل التي تتصل بمصالح

= أو لاطلاع الغير عليها . وحيث أنه لكل ما تقدم يكون أمر الضبط في محله متعيناً تأييده إعمالا لنص المادة ١٩٨ عقوبات التي تشترط ارتكاب أية جريمة بإحدى الطرق التي أشارت إليها » . وقامت الإدارة بعد بضعة أيام بضبط عدد آخر من الجريدة لما انطوى عليه من مقالات مثيرة وأيد القضاء أمر الضبط للمرة الثانية ، وأخيراً تم ضبط العدد التاسع عشر وقضت محكمة جنوب القاهرة في ٧ يونيه ١٩٧٨ بإلغاء أمر الضبط والإفراج من النسخ المضبوطة على أساس أنه « لا يعتبر مجرد نشر الخبر أو البيان أو الرأي المخالف من شأنه تكدير الأمن العام ، وهو الركن اللازم لصحة الضبط المشار إليه في المادة ١٩٨ عقوبات » .

البلاد العليا » . [1]

وقامت أجهزة الدعاية والاعلام بالدولة — من صحافة وإذاعة — بدور كبير في تأييد موضوع الاستفتاء ، وحث المواطنين على الموافقة عليه بابراز مزاياه وفوائده في مكافحة الإلحاد وصراع الطبقات والشعارات الجوفاء التي ينادي بها الشيوعيون ، ومنع الارهاب والمعتقلات التي ارتبطت في الأذهان بما سمي بمراكز القوى ، والحفاظ على حقوق الفقراء التي تتنافر مع الإقطاع القديم .

وفي ٢١ مايو عام ١٩٧٨ أجري الاستفتاء في ميعاده المقرر . وأعلنت نتيجته في اليوم التالي فجاءت كما يلي :

— المشتركون في الاقتراع : ٩,٣٨٥,٠٢٤ ناخباً . ونسبتهم من المقيدين : ٨٥, ٤٪

---

(١) وبصرف النظر عن رأينا في دستورية الاستفتاء — وسنعرض له فيما بعد — فإننا نعتقد أنه لم يعد هناك مجال للاستناد إلى اعمال السيادة في مصر بعد صدور دستور ١٩٧١ الذي نص في المادة ٦٤ منه على أن « سيادة القانون أساس الحكم في الدولة » ، ونص في المادة ٦٥ منه على أن « تخضع الدولة للقانون » ، وقضى في المادة ٦٨ منه على أن « التقاضي حق مضمون ومكفول للناس كافة ... **ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء** » . فكل هذه النصوص الدستورية ونص المادة ٦٨ على وجه الخصوص تجعل نصوص القانون التي تمنع نظر المحاكم لأعمال السيادة غير دستورية . لذلك يجب الغاء المادة ١١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ٧٢ التي تقضي بأنه « لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة » . والمادة ١٧ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ التي تنص على أنه « ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في اعمال السيادة » . راجع للمؤلف : القضاء الإداري — ١٩٧٧ — ص ٣٤ وما بعدها .

– الموافقون : ٩،٢٠٢،٥٥٣ ناخباً . ونسبتهم من الحاضرين : ٩٨,٢٩٪

– المعارضون : ١٥٩,٥٧٨ ناخباً

– الأصوات الباطلة : ٢٢,٨٣٩ صوتاً [١] .

ثم أرسلت الحكومة نتيجة الاستفتاء إلى مجلس الشعب لإعداد التشريعات المنفذة لموضوع الاستفتاء ، فوضع المجلس قانون حماية الجبهة الداخلية رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ . [٢] ويمكن تلخيص أهم ما ورد بهذا القانون من أحكام فيما يلي :

---

(١) ويلاحظ أن نسبة التغيب والمعارضة – كما أعلنت – زادت بشكل ملحوظ في هذا الاستفتاء عما كانت عليه في الاستفتاء السابق الذي أجرى عام ١٩٧٧ ، وكانت نسبة الحضور فيه ٩٦,٦٩٪ من المقيدين بالجداول. ولم يزد عدد المعارضين أوغير الموافقين على موضوع الاستفتاء عن ٥٤،١٣٨ ناخباً . ولعل ذلك يرجع في حدود كبيرة إلى معارضة كل من حزب الوفد وحزب اليسار للاستفتاء .

(٢) ونورد فيما يلي نصوص قانون حماية الجبهة الداخلية :

المادة الأولى « مع عدم الاخلال بحرية العقيدة وحرية الرأي . تحظر أية دعوة هدفها مناهضة المبادىء التي قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو الترويج لمذاهب ترمي إلى مناهضة النظام الديموقراطي . ومبادىء ثورة ١٥ مايو ١٩٧١ التي ينص عليها الدستور والتي تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والإيمان بالقيم الروحية والدينية والحفاظ على المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين . واحترام سيادة القانون . وذلك طبقاً للأحكام المبينة في المواد التالية » .

المادة الثانية « مع عدم الاخلال بالأحكام المنصوص عليها في قوانين نظام العاملين بالدولة والقطاع العام . لا يجوز تولي الوظائف العليا التي تقوم على التوجية والقيادة في الدولة أو في القطاع العام أو الوظائف ذات التأثير في الرأي العام . ومناصب الأعضاء المعينين في مجالس إدارات الهيئات والشركات العامة والمؤسسات الصحفية=

....

= لكل من يثبت من التحقيق الذي يجريه المدعي العام الاشتراكي طبقاً لاحكام هذا القانون أنه يدعو أو يشترك في الدعوة إلى مذاهب تنطوي على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها .

ويقدم المدعي العام الاشتراكي تقريره في هذا الشأن إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى المجلس الأعلى للصحافة على حسب الأحوال للنظر في نقل من ينطبق عليهم حكم الفقرة السابقة إلى وظائف لا يدخل في اختصاصها التوجيه والقيادة أو التأثير في الرأي العام ، مع احتفاظهم بمرتباتهم بصفة شخصية وبأحقيتهم في العلاوات والترقيات» .

المادة الثالثة « لا يجوز الترشيح لعضوية المجالس أو الجمعيات التعاونية أو مجالس إدارة النقابات العمالية أو المهنية أو الاتحادات أو الهيئات أو مجالس إدارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية لكل من يدعو أو يشترك في الدعوة إلى مذاهب تنطوي على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها مما تحظره المادتان ٩٨ (أ) و ١٧٤ من قانون العقوبات .

وعلى المدعي العام الاشتراكي إذا قامت دلائل جدية على أن مرشحاً قد أتى افعالا مما نص عليه في الفقرة السابقة ، أن يعترض على الترشيح بتقرير مسبب بناء على تحقيق يجريه ، ويبلغ هذا التقرير إلى المرشح وإلى الجهة التي تتلقى طلبات الترشيح قبل الموعد المحدد لاجراء الانتخابات بخمسة عشر يوماً على الاقل . وعلى الجهة ذات الشأن أن تستبعد من كشف المرشحين اسم من يتم الاعتراض عليه » .

المادة الرابعة « لا يجوز الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو مباشرة الحقوق السياسية لكل من تسبب في افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ سواء كان ذلك بالاشتراك في تقلد المناصب الوزارية منتمياً إلى الاحزاب السياسية التي تولت الحكم قبل ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، أو بالاشتراك في قيادة الأحزاب أو إدارتها ، وذلك كله فيما عدا الحزب الوطني والحزب الاشتراكي (حزب مصر الفتاة) .

ويعتبر اشتراكاً في قيادة الحزب وإدارته تولي مناصب الرئيس أو نوابه أو وكلائه أو السكرتير العام المساعد أو أمين الصندوق أو عضوية الهيئة العليا للحزب .

ويخطر المدعي العام الاشتراكي مجلس الشعب وذوي الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون ببيان بأسماء من ينطبق عليهم حكم الفقرة الاولى.=

....

= ولصاحب الشأن خلال عشرة أيام من تاريخ إبلاغه بذلك أن يتظلم إلى مجلس الشعب من ادراج اسمه في هذا البيان إذا لم يكن قد تقلد أحد المناصب المشار اليها في الفقرة الاولى . ويبت المجلس في التظلم بأغلبية أعضائه مع مراعاة حكم المادة ٩٦ من الدستور بالنسبة لأعضاء المجلس » .

المادة الخامسة « يسري الحظر المنصوص عليه في المادة السابقة على الفئات الآتية :

(أ) من حكم بإدانته من محكمة الثورة في الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ مكتب المدعي العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

(ب) من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المتعلقة بالمساس بالحريات الشخصية للمواطنين والتعدي على حياتهم الخاصة أو ايذائهم بدنيا أو معنوياً ، المنصوص عليها بالباب السادس من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وفي المادتين ٣٠٩ مكرراً و ٣٠٩ مكرراً (أ) من القانون المذكور .

(ج) من حكم بادانته في إحدى جرائم الاخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي المبنية في المادة ٨٠ (د) وفي المواد من ٩٨ (أ) إلى ٩٨ (د) في المواد من ١٧١ إلى ١٧٨ من قانون العقوبات ، وفي المواد ٣ و ٦ و ٧ و ٨ من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ بشأن حماية أمن الوطن والمواطن وفي المواد ٢٢ و ٢٣ و ٢٥ و ٢٦ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية .

(د) من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات ما لم يكن قد رد اعتباره » .

المادة السادسة « يجوز للجنة المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ أن تصدر قرارا بحرمان أي شخص من الانتماء إلى الاحزاب السياسية وممارسة أي حق أو نشاط سياسي ، إذا ثبت لها من التحقيق الذي يجريه المدعي العام الاشتراكي وفقاً لأحكام هذا القانون أنه اتى افعالا من شأنها افساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي للخطر سواء كان ذلك بصورة فردية أم من خلال تنظيم حزبي أو تنظيم معاد لنظام المجتمع .

ويعد من قبيل افساد الحياة السياسية وتعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي للخطر نشر أو كتابة أو إذاعة مقالات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة في داخل البلاد=

....

أو خارجها يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو إشاعة روح الهزيمة أو التحريض على ما يمس السلام الاجتماعي أو الوحدة الوطنية .

وإذا كان الامر متعلقاً بأحد أعضاء مجلس الشعب قام المدعي العام الاشتراكي بابلاغ المجلس بما هو منسوب إلى العضو قبل اتخاذ أي اجراءات » .

المادة السابعة « لا تسري أحكام المواد الثلاث السابقة على من يصدر بشأنهم قرار بالعفو أو الاستثناء من رئيس الجمهورية . وذلك بعد تاريخ العمل بهذا القانون » .

المادة الثامنة « الصحافة ملك الشعب . ويصدر رئيس الاتحاد الاشتراكي القرارات المنفذة لذلك بناء على اقتراح المجلس الأعلى للصحافة .

وتلتزم الصحف ووسائل الأعلام فيما تنشره أو تذيعه بأحكام المادة الاولى من هذا القانون وكذلك بأحكام القوانين المنظمة للصحافة والنشر وأحكام ميثاق الشرف الصحفي . ومع عدم الاخلال بحق إقامة الدعوى الجنائية يؤاخذ تأديبياً كل عضو بنقابة الصحفيين ينشر أو يذيع بالصحف أو بوسائل الإعلام في الداخل أو الخارج أموراً تنطوي على مساس بنظام الدولة الاشتراكي الديمقراطي أو السلام الاجتماعي أو الوحدة الوطنية أو المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين ، أو غير ذلك مما يعد خروجاً على احكام ميثاق الشرف الصحفي .

وللمجلس الاعلى للصحافة أن يطلب من المدعي العام الاشتراكي تحقيق أي بلاغ أو شكوى في هذا الشأن على ان يقدم تقريراً بنتيجة التحقيق إلى المجلس يبلغ إلى نقابة الصحفيين .

ويكون الحزب مسؤولا طبقاً لقانون الأحزاب السياسية عما تنشره الصحف التي يصدرها . ويلتزم الحزب بتعيين أحد قياداته مشرفاً ومسؤولاً عن تحرير ما يصدره من صحف للتعبير عن آرائه » .

المادة التاسعة « يسري حكم المادة ٨٠ فقرة (د) وأحكام الباب الرابع عشر من الكتاب الثاني من قانون العقوبات بشأن الجنح التي تقع بواسطة الصحف وغيرها من طرق النشر على ما ينشره أو يذيعه أي مصري في الخارج إذا كان من شأنه المساس بالمصالح القومية العليا للبلاد أو افساد الحياة السياسية أو تعريض الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي للحظر » .

....

= المادة العاشرة « للجنة المنصوص عليها في المادة ٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية إذا ما ثبت لها من تقرير المدعي العام الاشتراكي بناء على التحقيق الذي يجريه خروج أحد الاحزاب أو بعض قياداته على مبادىء النظام الاشتراكي أو قيم المجتمع الروحية والدينية وارتكابه أو بعض قياداته أفعالا تهدد السلام الاجتماعي أو الوحدة الوطنية ، أو إذا قبل في عضويته أي شخص على خلاف احكام المواد الرابعة والخامسة والسادسة من هذا القانون ، أن توقف لمقتضيات المصلحة القومية العليا أي قرار أو نشاط لأي حزب من الاحزاب السياسبة . ويعلن قرار الايقاف إلى رئيس الحزب بكتاب موصى عليه بعلم الوصول في مقر الحزب الرئيسي خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره » .

المادة الحادية عشرة « يتولى المدعي العام الاشتراكي باعتباره مسئولاً عن تأمين سلامة المجتمع ونظامه الأساسي طبقاً للمادة ١٧٩ من الدستور سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة لأي مخالفة لأحكام هذا القانون وله أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من أعضاء الهيئات القضائية المنتدبين بمكتبه . ويكـــون لهم في سبيـــل ذلك كافـــة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق طبقاً لقانون الإجراءات الجنائية فيما عدا الحبس الاحتياطي . ويجوز للمدعي العام الاشتراكي تكليف مأموري الضبط القضائي أو أية جهة أخرى بجمع الاستدلالات ، وإذا تبين له قيام دلائل جدية على وقوع جريمة جنائية أو تأديبية أثناء مباشرة اختصاصه أحال الامر إلى الجهة المختصة لإجراء شؤونها فيها .

المادة الثانية عشرة « يخطر المدعي العام الاشتراكي مجلس الشعب بما يتخذه مـــن إجراءات طبقاً لأحكام هذا القانون خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذها وعليه أن يقدم تقريراً إلى المجلس بما تم بشأن هذا الإجراءات وبما يكون قد صدر متعلقاً بها من قرارات » .

المادة الثالثة عشرة «مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن ثلاثمائة جنية ولا تزيد على ثلاثة آلاف جنية كل من يخالف أحكام المواد ٤ و ٥ و٦ و ١٠ من هذا القانون » .

المادة الرابعة عشرة « يلغي كل حكم يخالف أحكام هذا القانون » .

١ ـ خطر أية دعوة يكون هدفها مناهضاً للمبادئ التي قامت عليها ثورة ١٩٥٢ وثورة ١٩٧١ .

٢ ـ حظر تولي الوظائف العليا وذات التأثير في الرأي العام ، وكذلك الترشيح لعضوية المجالس المنتخبة (غير البرلمان) بالنسبة لكل من يثبت من تحقيق المدعي الاشتراكي أنه يدعو إلى مذاهب تتنافى مع الشرائع السماوية .

٣ ـ الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية بالنسبة لكل من تسبب في إفساد الحياة السياسية قبل ثورة ١٩٥٢ ، أو حكم بإدانته من مراكز القوى في الجريمة رقم (١) لسنة ١٩٧١ (مكتب المدعي العام) ، أو في إحدى الجرائم الماسة بالحريات الشخصية أو جرائم الإخلال بالوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي . وكذلك من حكم بإدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات ما لم يكن قد رد اعتباره .

٤ ـ منح اللجنة المنصوص عليها في قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ سلطة إصدار قرارات بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة لأي شخص أو بوقف قرار أو نشاط أي حزب سياسي ، وذلك بناء على تحقيق المدعي الاشتراكي .

٥ ـ جواز صدور قرارات جمهورية بالعفو أو بالاستثناء من تطبيق الأحكام السابقة .

٦ ـ تأكيد التزام الصحف بما تنشره بأحكام القوانين المتصلة بها وميثاق الشرف الصحفي والنص على مؤاخذة الصحفيين تأديبياً عما يصدر عنهم من مقالات فيها مساس بنظام الدولة ، دون إخلال بالعقوبات الجنائية التي وسع هذا القانون مجال تطبيقها. وتقرير مسؤولية الأحزاب عما تنشره الصحف التي تصدرها .

٧ – منح المدعي الاشتراكي سلطـة التحقيق والادعاء – عدا الحبس الاحتياطي – بالنسبة لأي مخالفة لأحكام هذا القانون ، وإلزامه بتقديم تقرير إلى مجلس الشعب بما تتخذ تنفيذاً للقانون المذكور من إجراءات .

٨ – وضع عقوبة جنائية على مخالفة مواده المتصلة بالحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ووقف نشاط أو قرارات الأحزاب ، وهي المواد ٤ و ٥ و ٦ و ١٠ .

وقد أعلن وزير العدل أثناء المناقشات البرلمانية لقانون حماية الجبهة الداخلية جواز الطعن أمام القضاء الإداري في القرارات التي تتخذ بناء على تقارير المدعي الاشتراكي تنفيذاً لأحكامه لأن هذا القانون لا يمنع من التقاضي .

وكنتيجة لإجراء هذا الاستفتاء والقانون الذي صدر بناء عليه أصدر حزب الوفد الجديد قراراً بحل نفسه اعتباراً من ٢ يونيه ١٩٧٨ احتجاجاً على هذه التدابير التي أعلن أنها تخالف الدستور وتستهدف القضاء على المعارضة ، واحتجاجاً على حرمانه من رئيسه وزعمائه تطبيقاً لها . كما أعلن حزب اليسار تجميد نشاطه بصفة مؤقته ابتداء من ٥ يونية ١٩٧٨ ، ووقف إصدار جريدته الأهالي مقرراً الطعن أمام القضاء في دستورية قانون حماية الجبهة الداخلية .

وتعليقاً على هذا الاستفتاء نقول إن المادة ١٥٢ من الدستور تجعل « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا » . غير أن موضوع الاستفتاء يجب أن يقتصر على مسألة واحدة ، وألا يخالف أحكام الدستور ، ونتحدث فيما يلي عن كل من هذين الأمرين:

تعدد موضع الاستفتاء :

لم يقتصر موضوع استفتاء مايو ١٩٧٨ على مسألة واحدة وإنما شمل مسائل أو مبادىء ستة يمكن ايجازها فيما يلي :

١ — حرمان الشيوعيين من تولي الوظائف القيادية والإعلامية .

٢ — حرمان بعض المواطنين من مباشرة الحقوق السياسية .

٣ — التزام الصحافة بنظام الدولة وسلامها ووحدتها .

٤ — قيام مجلس الشعب بوضع التشريعات المنفذة للاستفتاء .

٥ — قيام المدعي الاشتراكي بالتحقيق والإدعاء بالنسبة لأي مخالفة للقوانين المنفذة للاستفتاء .

٦ — قيام مجلس الشعب بالنظر في أمر من يقدم ضده تقرير من المدعي الاشتراكي .

وفي حالة تعدد موضوع الاستفتاء على هذا النحو لا يكون أمام المقترع إلا أن يوافق على كل هذه المسائل مجتمعة أو أن يرفضها مجتمعة . فلا يستطيع — على سبيل المثال — أن يوافق على المسألة الاولى — وهي حرمان الشيوعيين من تولي الوظائف القيادية والإعلامية — ويعترض على بقية المسائل التي هي موضوع الاستفتاء أو بعضها . لذلك يجب أن يقتصر موضوع الاستفتاء على الفصل في مسألة واحدة . حتى لا يقع المقترع في حيرة إذا كان يوافق على بعض المسائل ويعترض على البعض الآخر في حالة تعددها . والأمر في ذلك يتعلق بقاعدة عامة واجبة الاحترام . من تطبيقاتها المادة ١٠٧ من الدستور المصري التي تقضي بأن « يجري التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة » . كما يجب فضلاً عن ذلك أن يكون موضوع الاستفتاء بسيطاً يسهل على المواطن العادي إدراك مفهومه ومتعلقاته قبل الحكم عليه . بعد عرضه أمامه من وجهتي النظر المؤيدة والمعارضة . ونعتقد أن الأمر لم يكن كذلك .

وكان الافضل عرض موضوع الاستفتاء في صورة مشروع قانون على مجلس الشعب مباشرة لدراسته ومناقشته ، واقراره أو رفضه عن علم وبينه ، دون حاجة إلى استئذان الناخبين في قيام المجلس بوضع القواعد المتعلقة بهذا الموضوع ، وهي – في حدود احكام الدستور – تدخل في صميم اختصاصه التشريعي .

دستورية موضوع الاستفتاء :

نصت المادة ١٥٢ من دستور عام ١٩٧١ – كما سبق القول – على أنه « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا » غير أنه اذا كان لرئيس الجمهورية عرض المسائل الهامة على الاستفتاء الشعبي ، فان هذه المسائل موضوع الاستفتاء يجب الا تخالف احكام الدستور . هذه الاحكام التي لا يمكن تعديلها الا باتباع الاجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٨٩ منه . ونوالي بالبحث فيما يلي دستورية المسائل موضوع الاستفتاء ، الواحدة بعد الاخرى :

١ – حرمان الملحدين من تقلد الوظائف القيادية والاعلامية :

قد يتبادر إلى الذهن أن حرمان الملحدين من تقلد الوظائف القيادية والاعلامية يخالف مبدأ المساواة المنصوص عليه بالمادة ٤٠ من الدستور ، ومبدأ حرية الرأي المنصوص عليه بالمادة ٤٧ منه . غير أن هذين المبدأين ليسا مطلقين وإنما تقيدهما بعض مواد الدستور الاخرى . فالمادة الثانية من الدستور تقضي بأن « الاسلام دين الدولة .... ومبادىء الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع » . وتنص المادة ١٢ على أن « يلتزم المجتمع برعاية الاخلاق وحمايتها ... وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية » وتقضي المادة ١٩ بأن » « التربية الدينية مادة اساسية في مناهج التعليم العام » وحيث أن نصوص الدستور يفسر بعضها البعض ، فإن المساواة وحرية الرأي انما تكون خارج أطار الالحاد أو انكار الشرائع السماوية بل انه طبقاً

لهذه النصوص يمكن تحريم قيام أي حزب الحادي أو قائم على مذهب ينطوي على انكار الشرائع السماوية كالحزب الشيوعي ، خاصة وأن مثل هذا الحزب لا ينادي بالحرية أو يطالب بها إلا وهو خارج السلطة ، وما أن يتسلق عليها ويصل إلى السلطة حتى يحيلها إلى حطام ويقضي بشتى الطرق على كل رأي مخالف أو اتجاه معارض .

ويقول الله تعالى في كتابه العزيز « لا يتخذ المؤمنون الكافرين أولياء من دون المؤمنين ، ومن يفعل ذلك فليس من الله في شيء ... » . (سورة آل عمران : ٢٨) .

٢ — حرمان بعض المواطنين من مباشرة الحقوق السياسية :

إن حرمان بعض المواطنين من مباشرة الحقوق السياسية ، أو العزل السياسي غير جائز طبقاً لأحكام الدستور ، وليس لأية سلطة من سلطات الدولة ، بل ولا لهيئة الناخبين ذاتها القيام بذلك ، اللهم إلا بعد تعديل أو الغاء النصوص الدستورية المتصلة بهذه الحقوق وأهمها نص المادة ٦٢ الذي يقضي بأنه « للمواطن حق الانتخاب والترشيح وابداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لاحكام القانون ، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني » . والمادة ٤٠ ونصها : « المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات .... » والمادة ٤٧ التي تقضي بأن « حرية الرأي مكفولة ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره .... »

وهذا الحرمان ينطبق على فئات بعضها محدد سلفاً كمن حكم عليه في جرائم معينة حتى وان سبق رد اعتباره ، ومن نسب إليه افساد الحياة السياسية قبل الثورة ١٩٥٢ . وبالنسبة لهؤلاء الآخرين منحت المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية مجلس الشعب سلطة الفصل في التظلمات المقدمة بشأن الاسماء التي ينطبق عليها هذا الوصف كما وردت في بيان المدعي الاشتراكي ويؤخذ على ذلك أن مجلس الشعب ليس هيئة ادارية أو

قضائية ، ولا يدخل في اختصاصه الفصل في مثل هذه التظلمات أو المنازعات . كما أنه إذا كان يجوز الطعن في القرارات الصادرة تنفيذاً لهذا القانون أمام القضاء الإداري — كما أعلن وزير العدل عند مناقشة القانون الذي لا يمنع من التقاضي — فهل ينطبق ذلك على القررات التي يصدرها مجلس الشعب للبت في هذه التظلمات ؟ أم أن الطعن يكون في تقرير المدعي الاشتراكي رغم أنه تقرير وليس قراراً؟

ومما يزيد من خطورة العزل السياسي أنه لا يقتصر على أشخاص معينين على سبيل الحصر ، وإنما يتصل كذلك بحالات متجددة . إذ يجوز — تنفيذاً للبند الثالث من المبدأ الثاني من مبادىء الاستفتاء الستة وطبقاً لنص المادة السادسة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المنفذ للاستفتاء — للجنة المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون الاحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ أن تصدر قراراً بحرمان أي شخص من ممارسة حقوقه السياسية إذا ثبت ضده « أنه أتى افعالاً من شأنها افساد الحياة السياسية في البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي للخطر ، ولو عن طريق « نشر أو كتابة أو اذاعة مقالات او اشاعات كاذبة أو مغرضة — في داخل البلاد أو خارجها — يكون من شأنها المساس بالمصالح القومية للدولة أو اشاعة روح الهزيمة أو التحريض على ما يمس السلام الاجتماعي أو الوحدة الوطنية » . كما أن لهذه اللجنة — طبقاً لنص المادة العاشرة أن توقف أي قرار أو نشاط لأي حزب من الأحزاب السياسية . ويلاحظ أن عبارات الاسباب التي بناء عليها تتخذ اللجنة المذكورة قراراتها المشار إليها واسعة المعنى قابلة للتفسير يمكن أن يدخل في مضمونها الكثير ، وفي ذلك خطورة على حقوق الافراد .

٣ — التزام الصحافة بنظام الدولة وسلامها الاجتماعي :

يجب ألا يفسر التزام الصحافة بنظام الدولة وسلامها الاجتماعي بما من شأنه الانتقاص من حرية الصحافة المنصوص عليها بالمادة ٤٨ من الدستور ،

خاصة فيما يتعلق بممارسة الأحزاب السياسية لهذه الحرية سواء في صحفها الخاصة أم في الصحف القومية ، لشرح برامجها وافكارها وآرائها في المسائل العامة وإن خالفت آراء الحكومة .

وتنص المادة الثامنة من قانون حماية الجبهة الداخلية على مؤاخذة أي صحفي ينشر أو يذيع « أموراً تنطوي على مساس بنظام الدولة الاشتراكي الديمقراطي ، أو السلام الاجتماعي ، أو الوحدة الوطنية ، أو المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين ، أو غير ذلك مما يعد خروجاً على أحكام ميثاق الشرف الصحفي » . ويلاحظ أن عبارات هذا النص واسعة المعاني يمكن أن يؤدي تطبيقها إلى نتائج غير مقبولة . إذ يمكن أن يدخل تحت طائلتها — كنوع من المساس بالمكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين مثلا — مجرد المطالبة بتعديل نص المادة ٨٧ من الدستور بما يلغي اشتراط أن يكون نصف أعضاء البرلمان من العمال والفلاحين ، حتى ولو كان صاحب الاقتراح يعتقد مخلصاً أن في ذلك تحقيق أكبر لمصلحة المجتمع بعماله وفلاحيه ويقيم اعتقاده في ذلك على أسس معقولة [١] .

---

(١) وذلك على أساس أن تكوين البرلمان من ابناء المجتمع الأكثر علماً وتأهيلاً يجعله أكبر كفاءة وادراكاً . وعلى أساس أن المجتمع يشبه جسم الانسان في قيامه بوظائفه المختلفة ، فالرأس التي تفكر تقوم بدور غير ذلك الذي تقوم به اليد التي تبطش . وعلى أساس أن العمل ليس تشريفاً لذي فصل وانما هو تكليف لمن يحسن القيام به. وعلى أساس أنه لو كان المقصود هو جعل البرلمان صورة مصغرة من الأمة لوجب أن تكون أغلبيته أمية. وعلى أساس أن العلم أو المعرفة لم تعد حكرا على أحد ، وأن العلماء والمثقفين — في معظمهم — من أبناء العمال والفلاحين . وعلى أساس أنه لو ألغي هذا القيد وجاء البرلمان المنتخب بعد الغائه محتوياً على أغلبية من العلماء والمفكرين فهذه هي ارادة الناخبين وغالبيتهم الساحقة من العمال والفلاحين ، وموقفهم في ذلك يدل على أنهم اكثر وعياً وتقديراً . وعلى أساس أن تقسيم المجتمع إلى عمال وفلاحين ومثقفين ورأسمالية وطنية وجنود . هو تقسيم غير دقيق أو محدد المعالم، =

٤ — قيام مجلس لشعب بوضع التشريعات المنفذة للاستفتاء :

يعتبر تكليف مجلس الشعب بوضع بعض التشريعات — وهي التشريعات المنفذة للاستفتاء — تحصيل حاصل ، لأنه هو صاحب الاختصاص التشريعي الطبيعي بحكم الدستور ، دون حاجة إلى استفتاء شعبي أو تفويض من الناخبين . اذ تنص المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ على أن « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ... »

غير أن التشريعات التي يضعها المجلس بهذا الخصوص يجب أن تظل في اطار أحكام الدستور فلا تخالفها ، وإلا كانت قوانين غير دستورية بصرف النظر على استنادها إلى الاستفتاء الشعبي ، لأن الاستفتاء وحده لا يقوى على تعديل الدستور أو تغيير أحكامه ، إلا إذا تم ضمن اجراءات التعديل المنصوص عليها بالمادة ١٨٩ من الدستور ، كما سبق أن أوضحنا عند دراستنا للاستفتاء التعديلي .

٥ — تولى المدعي الاشتراكي سلطة التحقيق والادعاء :

للمدعي الاشتراكي سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة لمخالفة أحكام قانون حماية الجبهة الداخلية الذي صدر تنفيذاً للاستفتاء — وله في ذلك كافة الاختصاصات المقررة لسلطات التحقيق فيما عدا الحبس الاحتياطي . وعليه تبليغ مجلس الشعب بما تتخذ من اجراءات تطبيقاً لهذا القانون وذلك طبقاً للمبدأ الخامس من مبادىء الاستفتاء والمادة الحادية عشرة من قانون حماية الجبهة الداخلية.وتنص المادة ١٧٩ من دستور ١٩٧١ على أن « يكون المدعي العام الاشتراكي مسؤولاً عن اتخاذ الاجراءات التي تكفل تأمين حقوق

= يخلق نوعاً من التفرقة الضارة بين فئات الشعب . وعلى أساس قول الله تعالى في وجوب اسناد الأمر إلى أهله « فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون » . (الاية رقم ٧ من سورة الانبياء) .

الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي ، والحفاظ على المكاسب الاشتراكية والتزام السلوك الاشتراكي ، ويحدد القانون اختصاصاته الاخرى ، ويكون خاضعاً لرقابة مجلس الشعب ، وذلك كله على الوجه المبين في القانون » .

وإذا كان هذا النص الدستوري الغامض يخول المدعي الاشتراكي اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة بعض المخالفات ذات الطابع السياسي ، كما خوله المبدأ الخامس من مبادىء الاستفتاء وكذلك قانون حماية الجبهة الداخلية المنفذ له سلطة التحقيق والادعاء بالنسبة لمخالفة أحكام القانون الأخير ، فان استخدام المدعي الاشتراكي لهذه السلطات يجب الا يؤدي إلى مخالفة أحكام الدستور . وقد سبق أن رأينا أن العزل السياسي أو الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية يخالف أحكام الدستور .

٦ ـ النظر في أمر من يقدم ضده تقرير المدعي الاشتراكي :

قضى المبدأ الأخير من مبادىء الاستفتاء الستة بأن « ينظر مجلس الشعب في أمر من يقدم ضده تقرير من المدعي الاشتراكي وفقاً لأحكام المبادىء السابقة ويكون قرار المجلس بأغلبية أعضائه إما بتأييد تقرير المدعي الاشتراكي أو تعديله أو رفضه » ولكن هذا المبدأ لم يطبق في أغلبه لأنه ليس مما يدخل في اختصاص البرلمان تقييم كل تقرير يصدر عن المدعي الاشتراكي بنتيجة التحقيق أو النظر فيما يقع من الافراد من مخالفة لأحكام القانون [١] ومثل هذا العمل يجب أن يناط إما بهيئة قضائية ليتفق مع طبيعة عملها فيما يتعلق بالفصل في نتيجة التحقيقات ، وإما أن يعهد به إلى جهة ادارية تصدر بشأنه قراراً يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري ، باعتبار أن هذا القانون ـ كما

---

(١) تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين في الدستور » .

قيل في مناقشات اعداده بمجلس الشعب – لا يمنع من الطعن القضائي في القرارات الصادرة تنفيذاً له . وإذا انطوى هذا العمل على حرمان بعض الأفراد من ممارسة الحقوق السياسية ، فإنه يخرج عن اختصاص كافة سلطات الدولة لما ينطوي عليه من مخالفة لأحكام الدستور كما سبق البيان .

وقد عهدت المادة السادسة من قانون حماية الجبهة الداخلية بالنظر في أمر من يقدم ضده تقرير من المدعي الاشتراكي إلى اللجنة المنصوص عليها في المادة الثامنة من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، مع منحها سلطة اصدار قرارات الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية . ويجوز الطعن في قرارات هذه اللجنة أمام القضاء الإداري . ولم يعهد هذا القانون لمجلس الشعب إلا بسلطة البت في التظلمات التي تقدم ممن ادرجت اسماؤهم في البيان المقدم من المدعي الاشتراكي بشأن من يعتبرون من المتسببين في افساد الحياة السياسية قبل ثورة ١٩٥٢ وذلك طبقاً لنص المادة الرابعة منه ولم يكن المشرع – كما أوضحنا – موفقاً في ذلك .

استفتاء ١٩ ابريل عام ١٩٧٩ :

أصدر رئيس الجمهورية المصرية بتاريخ ١١ أبريل عام ١٩٧٩ قراراً جمهورياً – يحمل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ – بدعوة الناخبين إلى استفتاء شعبي . وجاء بالمادة الأولى من هذا القرار :

« الناخبون المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخاب بالتطبيق لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ – المشار إليه – مدعوون للاجتماع في مقار لجان الاستفتاء الفرعية المختصة ، وذلك لابداء الرأي في الاستفتاء على الموضوعات الآتية :

أولاً : معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة إسرائيل ، والإتفاق التكميلي الخاص بإقامة الحكم الذاتي الكامل في الضفة

الغربية وقطاع غزة الموقع عليهما في واشنطن في ٢٦ مارس ١٩٧٩ ، والصادر بالموافقة عليهما القرار الجمهوري رقم ١٥٣ لسنة ١٩٧٩ ، واللتان وافق عليهما مجلس الشعب بتاريخ ١٠ من أبريل ١٩٧٩ .

ثانياً : إعادة تنظيم الدولة على الأسس التالية ، تدعيماً للديمقراطية :

١ ــ حل مجلس الشعب والدعوة إلى انتخابات عامة في الموعد الذي حدده الدستور

٢ ــ إطلاق حرية تكوين الأحزاب .

٣ ــ اعلان حقوق الإنسان المصري .

٤ ــ الالتزام بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية .

٥ ــ شعار الدولة هو العلم والإيمان .

٦ ــ الشرعية الدستورية في الدولة تقوم على مبادىء وانجازات ثورتي ٢٣ يوليو و ١٥ مايو .. في :

(أ) انتماء مصر العربي حقيقة ومصيراً .

(ب) الالتزام بسياسة عدم الانحياز .

(ج) القضاء على الفساد الحزبي والاقطاع وتطهير الحياة السياسية .

(د) الالتزام بنسبة الخمسين في المائة للعمال والفلاحين في جميع التنظيمات .

(هـ) الالتزام بالسلوك الأخلاقي الذي ينبع من ديننا ومن القيم الأساسية لأرض مصر .

(و) الالتزام في كل الظروف بسيادة القانون .

٧ ــ الدستور هو الوثيقة الأساسية الوحيدة التي يقوم عليها نظام الدولة ، وتعديله بالاسلوب الدستوري هو الطريق الوحيد للتعبير عن متطلبات مراحل التطور للشعب .

٨ ــ إنشاء مجلس للشورى يكون بمثابة مجلس العائلة لمصر ويضم ممثلين عن كل فئات الشعب وهيئاته .

٩ ــ تقنين الصحافة كسلطة رابعة ضماناً لحريتها وتأكيداً على استقلالها » .

وقضت المادة الثانية من هذا القرار بأن « تجري عملية الاستفتاء المشار اليها في المادة السابقة يوم الخميس الموافق ١٩ من أبريل سنة ١٩٧٩ ... » .

ونصت المادة الثالثة على أن « توقف جلسات مجلس الشعب اعتباراً من تاريخ نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية » .

أما عن السبب الأساسي للاستفتاء فقد تمثل في قيام جمهورية مصر العربية بتوقيع معاهدة سلام مع إسرائيل رغم معارضة أغلب الدول العربية لذلك . وقد اجتمع ممثلو البلاد العربية كافة ــ باستثناء مصر والسودان وعمان في مؤتمر وزراء الخارجية والاقتصاد العرب المنعقد في بغداد في مارس عام ١٩٧٩ لبحث الأمر واتخاذ اللازم نحوه . وقرر المؤتمر في ختام جلساته سحب سفراء الدول العربية من مصر فوراً مع التوصية بقطع العلاقات الدبلوماسية والسياسية مع الحكومة المصرية في غضون شهر من تاريخ انتهاء المؤتمر . وقامت الدول العربية بالفعل ــ باستثناء السودان وعمان والصومال ــ بقطع علاقاتها السياسية والدبلوماسية مع مصر خلال شهر أبريل من نفس العام . وساد القول في أجهزة الدعاية والصحافة العربية بصفة عامة بأن معاهدة السلام الإسرائيلية لا تمثل غير وجهة نظر الحكومة المصرية فحسب ، دون الشعب المصري .

وبالاضافة إلى ذلك قدرت الحكومة المصرية أن انهاء حالة الحرب مع إسرائيل يقتضي اجراء بعض التعديلات على التنظيم السياسي للدولة ، خاصة فيما يتعلق بحرية تكون الأحزاب السياسية ، والالتزام بما سمي بالشرعية الدستورية [1] ، وإعادة تكوين مجلس الشعب في ضوء الأوضاع الجديدة .

وقد تم الاستفتاء على الموضوعين معاً في بطاقة استفتاء واحدة مقسمة إلى قسمين ، كتب في القسم الأعلى منها :

هل توافق على معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة إسرائيل ، والاتفاق الخاص بإقامة الحكم الذاتي الكامل في الضفة الغربية وقطاع غزة ؟ وجاء بالقسم الأسفل من بطاقة الاستفتاء :

هل توافق على حل مجلس الشعب الحالي وباقي الأسس الواردة في البند

---

(١) ويقال إن الشرعية الدستورية تقابل ما يسمى بالشرعية الثورية . والحق أننا إذا أخذنا الشرعية بمعنى المشروعية — كما هو سائد بين الناس وكثير من الفقهاء — فإن اصطلاح الشرعية الثورية يكون اصطلاحاً غير منطقي ، تتناقض فيه الكلمتان المكونتان له . فالشرعية أو المشروعية تعني احترام أحكام القانون وسريانها على الحاكم والمحكوم . والثورية صفة تفيد عدم التقيد بقواعد القانون . وبالتالي فمن التناقض أن نصف الشرعية بأنها ثورية ، اللهم إلا إذا قصدنا بالشرعية معنى آخر غير المشروعية ، وهو الذي يطلق عليه بالفرنسية légitimité وليس légalité والشرعية بهذا المعنى هي فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون ، وتتضمن قواعد يستطيع العقل السليم الكشف عنها ، ويجب أن تكون المثل الأعلى للمشرع الوضعي الذي يحدث أن يخالفها في العمل أحياناً . وفي حالة مخالفة قواعد الشرعية بهذا المعنى فقط يمكن الحديث عن شرعية الثورة رغم مخالفتها لقواعد القانون الوضعي الظالمة . ولكن مسألة عدالة الثورة وظلم النظام الذي أتت للقضاء عليه هي مسألة واقع ليس من السهل التحقق منها عملاً . وقد يحدث أن يكون النظام الذي قامت ضده الثورة أقل ظلماً من ذلك الذي أتت به . وما ثورة أفغانستان الماركسية لعام ١٩٧٨ منا ببعيد .

« ثانياً » من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ الخاص بإعادة تنظيم الدولة ؟ .

وفي ١٩ أبريل ١٩٧٩ أجري الأستفتاء في موعده ، وأعلنت نتائجه في اليوم التالي فكانت كما يلي بالنسبة للموضوع الأول وهو المعاهدة :

– عدد المقيدين في جداول الانتخاب : ١٠,٩٩٨,٦٧٥ ناخباً

– عدد الحاضرين : ٩,٩٢٠,٢٦٠ ناخباً أي بنسبة ٩٠,٢٠٪

– عدد الأصوات الصحيحة ٩,٩١٠,٦٢٦ صوتاً

– عدد الأصوات الباطلة : ٩٦٣٤ صوتاً

– عدد أصوات الموافقين : ٩,٩٠٥,٣٨٠ صوتاً أي بنسبة ٩٩,٩٥٪

– عدد أصوات غير الموافقين : ٥٢٤٦ صوتاً

أما نتيجة الموضوع الثاني وهو اعادة تنظيم الدولة فقد جاءت على النحو التالي :

– عدد المقيدين في جداول الانتخاب : ١٠,٩٩٨,٦٧٥ ناخباً

– عدد الحاضرين : ٩,٩٢٠,٢٦٠ ناخباً أي بنسبة ٩٠,٢٠٪

– عدد الأصوات الصحيحة : ٩,٩١٠,٤٨٨ صوتاً

– عدد الأصوات الباطلة : ٩٧٧٢ صوتاً

– عدد أصوات الموافقين : ٩,٩٠٠,٢٧١ صوتاً أي بنسبة ٩٩,٩٠٪

– عدد أصوات غير الموافقين : ١٠٢١٧ صوتاً

أما عن وضع الاستفتاء بالنظر إلى موضوعاته من الناحية الدستورية :لا يبدوما يشككك فيه . إذ تقضي المادة ١٥٢ من الدستور بأنه « لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا » . وأمر الاستفتاء جوازي لرئيس الجمهورية بالنسبة لكافة نقاط موضوعاته ، باستثناء حل مجلس الشعب ، فالاستثناء بشأنه وجوبي طبقاً لنص المادة ١٣٦ من الدستور .

وبالنسبة للموضوع الأول من موضوعي الاستفتاء وهو معاهدة السلام ، لم يكن الأمر يحتاج لأكثر من موافقة مجلس الشعب عليها طبقاً لنص المادة ١٥١ من الدستور ، دون حاجة إلى استفتاء . ولكن ليس ثم ما يمنع رئيس الجمهورية من استفتاء الشعب بشأنها استناداً إلى نص المادة ١٥٢ سالفة الذكر ، ومن باب التأكيد والتزيد .

غير أنه يلاحظ بالنسبة للاستفتاء على اتفاق إقامة الحكم الذاتي في الضفة الغربية وقطاع غزة أن الأمر فيه لا يتصل « بمصالح البلاد العليا » ، أي بمصلحة مصر حتى يستفتي شعبها بشأنها . ونعتقد أن المنطق القانوني كان يقتضي أن يستفتى في ذلك سكان الضفة الغربية وقطاع غزة ، على أساس أن الاتفاق يتعلق بتقرير مصيرهم ، حتى ولو لم يتضمن الاتفاق حلاً نهائياً حاسماً مفصلاً بشأنه ، تاركاً أمر ذلك لأصحاب المصلحة المباشرة فيه . أما المنطق السياسي — إذا جاز القول بوجوده — فله مفهوم مغاير ، وضوابط مختلفة ، واعتبارات أخرى . وقد أعلن المسئولون المصريون أكثر من مرة أن اشتراك مصر في مباحثات الحكم الذاتي مع إسرائيل لا يعتبر تمثيلاً لهم رغم إرادتهم أو حديث باسمهم دون موافقتهم ، وإنما هو مجرد وسيلة لتمكين الفلسطينيين من التفاوض بشأن تقرير مصيرهم .

وبالنسبة للموضوع الثاني الخاص بإعادة تنظيم الدولة يلاحظ أنه يتضمن تسع موضوعات فرعية هي حل مجلس الشعب ، وإطلاق حرية تكوين

الأحزاب ، وإنشاء مجلس للشورى ... إلى آخر بنود الموضوع . وهذه الموضوعات المتعددة التى وردت كأسس لإعادة تنظيم الدولة ، يطلب من المقترع بالنسبة لها جميعاً إعطاء إجابة واحدة بالموافقة أو الرفض ، دون ترك فرصة لقبول بعضها وطرح الآخر .

كما يلاحظ من ناحية أخرى أن بعض موضوعات إعادة تنظيم الدولة منصوص عليها فى الدستور المصرى القائم ، ولم يكن ثم داع لإعادة استفتاء الشعب عليها . من ذلك مسألة إعلان حقوق الإنسان المصرى ، الذى يصعب أن يتضمن حقوقاً أكثر من تلك التى أوردها الدستور خاصة فى المواد من ٤٠ إلى ٥٧ منه . ومنها مسألة انتماء مصر العربى الذى أكدته المادة الأولى من الدستور ، ومنها الالتزام بسيادة القانون الذى قضت به المادة ٦٤ منه .

ويلاحظ أخيراً بالنسبة للبند الثامن من موضوع إعادة تنظيم الدولة ، وهو المتصل « بتقنين الصحافة كسلطة رابعة ضماناً لحريتها وتأكيداً على استقلالها » ، أنه لا يتفق وأحكام الدستور الحالية التى تجعل سلطات الدولة ثلاثاً فقط هى السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وهو أمر متعارف عليه فى كل دول العالم تقريباً . والبند المذكور يقتضى تعديلا لنصوص الدستور بهذا الشأن . هذا من الناحية الشكلية . أما من الناحية الموضوعية فان أحداً لم يقل من قبل بأن الصحافة يمكن أن تكون سلطة دستورية تضاف إلى سلطات الدولة الثلاثة . وذلك لأن السلطة كهيئة — كما يتضح من تسميتها — يجب أن تتمتع بقدر من سلطة الدولة كنشاط واختصاص فيه عنصر التقدير والاختيار والقدرة على اتخاذ القرار . وهذا لا يمكن أن يتأتى بالنسبة للصحافة ولا يتفق — فى رأينا — مع مهمتها ، بل ولا يضمن حريتها واستقلالها . إذ

إن الصحافة ليست إلا وسيلة للاعلام والنشر وممارسة حرية التعبير عن الآراء المختلفة في المجتمع . ونعتقد أن ضمان نشرها لمختلف الآراء وتعبيرها عن كافة الاتجاهات يتحقق في الغالب بتمثيلها لأصحاب هذه الاتجاهات وهي الأحزاب السياسية أساساً ، ومختلف القوى الاجتماعية أيضاً . وفي ذلك ضمان لاستقلالها وعدم خضوعها لسيطرة السلطة التنفيذية ، وهو ما يصعب تحقيقه بوسائل أخرى . وهذا هو الوضع الغالب في بلاد الديمقراطيات الغربية ، حيث تقوم الأحزاب باصدار الصحف التي تعبر عن اتجاهاتها وتستند في استقلالها وحريتها إلى مكانة هذه الأحزاب كقوى متوازنة في المجتمع .

أما إذا كان المقصود بالقول بأن الصحافة سلطة رابعة هو مجرد التعبير عما للصحافة من تأثير في الرأي العام في المجتمع ، فهذا أمر لاشك فيه . ولكن ضمان استقلالها وحريتها ونزاهتها وإقامتها للمساواة بين مختلف الاتجاهات في حق النشر فيها ، هو أمر بالغ الصعوبة ، لايمكن — في رأينا — أن يتحقق في مواجهة السلطة التنفيذية على وجه الخصوص إلا إذا استندت إلى قوى حقيقية لها وزنها في المجتمع .

استفتاء ١٠ سبتمبر عام ١٩٨١ :

أصدر رئيس الجمهورية المصرية بتاريخ ٥ سبتمبر عام ١٩٨١ قراراً جمهورياً — برقم ٤٩٨ — بدعوة الناخبين إلى استفتاء شعبي . وجاء بالمادة الأولى من هذا القرار :

« الناخبون المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخاب بالتطبيق لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ مدعون للاجتماع في مقار لجان الاستفتاء الفرعية المختصة، وذلك لإبداء الرأي في الاستفتاء على إجراءات ومبادىء الوحدة الوطنية

والسلام الاجتماعي الواردة فى بيان رئيس الجمهورية إلى الشعب المصرى فى سبتمبر سنة ١٩٨١ المرفق بهذا القرار[١] .

---

(١) وهذه صورة من بيان رئيس الجمهورية الى الشعب المصرى :

منذ فترة ليست بالقصيرة حاولت بعض الفئات المخربة فى مراحل متعددة احداث فتنة طائفية بين أبناء الأمة وعملت جاهدة لقضاء على وحدتها الوطنية مستعملة فى سبيل تحقيق أغراضها بعض الشعارات المضللة والوسائل غير المشروعة نفسية ومادية لتعويق مسيرة الشعب فى طريق تنميته وازدهاره وديمقراطيته .

وقد تصدت الحكومة لهذا كله بالاجراءات العادية تارة وبالنصيحة مرة أخرى ، وبالتوجيه والترشيد مرات . وفى الآونة الأخيرة بصفة خاصة وقعت أحداث جسيمة هددت الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وسلامة الجبهة الداخلية بخطر جسيم .

الا أن هذه الفئة الباغية قد استرسلت فى غيها واستهانت بكل القيم والقوانين وتنكبت عن الطريق السوى وسلكت سبيل العنف والارهاب وسفك الدماء وتهديد الآمنين. كما أن بعض الافراد قد استغلوا هذه الاحداث وعمدوا على تصعيدها ، الأمر الذى وجب معه اتخاذ اجراءات سريعة فورية لمواجهة هذا الخطر الذى هدد الوحدة الوطنية وسلامة الوطن انطلاقا من مسئوليتنا الدستورية المستمدة من أحكام المادة ٧٣ من الدستور .

واعمالا للصلاحيات المخولة لنا بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور والتى تنص على أن لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً الى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها .

قررنا :

(أولا)

١ — حظر استغلال الدين لتحقيق أهداف سياسية أو حزبية وحظر استخدام أو استغلال دور العبادة لهذا الغرض أو فى المساس بالوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى أو سلامة الوطن فلا سياسة فى الدين ولا دين فى السياسة .

٢ — التحفظ على بعض الاشخاص الذين توافرت قبلهم دلائل جدية على أنهم قد ارتكبوا أو شاركوا أو حبذوا أو استغلوا على أية صورة كانت الاحداث التى هددت الوحدة الوطنية =

وقضت المادة الثانية من القرار بأن « تجرى عملية الاستفتاء المشار اليها

= أو السلام الاجتماعي أو سلامة الوطن .

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١) .

٣ — التحفظ على أموال بعض الهيئات والمنظمات والجماعات والجمعيات التي مارست نشاطاً أو أعمالا هددت الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامة الوطن.

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٨١) .

٤ — حل بعض الجمعيات المشهرة وفقاً لأحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ في شأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة التي مارست نشاطاً هدد الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامة الوطن .

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٢ لسنة ١٩٨١) .

٥ — الغاء التراخيص الممنوحة باصدار بعض الصحف والمطبوعات مع التحفظ على أموالها ومقارها .

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١) .

٦ — نقل بعض أعضاء هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا الذين قامت دلائل جدية على أنهم مارسوا نشاطاً له تأثير ضار في تكوين الرأى العام أو تربية الشباب أو هدد الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي أو سلامة الوطن الى الوظائف التي يحددها وزير الدولة للتعليم والبحث العلمي أو الوزير المختص لشئون الأزهر على حسب الأحوال بالاتفاق مع الوزراء المختصين .

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨١) .

٧ — نقل بعض الصحفيين وغيرهم من العاملين في المؤسسات الصحفية القومية وبعض العاملين في اتحاد الاذاعة والتليفزيون الذين قامت دلائل جدية على أنهم مارسوا نشاطاً له تأثير ضار في تكوين الرأى العام أوهدد الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعي أو سلامة الوطن الى هيئة الاستعلامات أو غيرها من الجهات الحكومية التي يحددها رئيس مجلس الوزراء .

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٨٩ لسنة ١٩٨١) .

٨ — الغاء قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٨٢ لسنة ١٩٧١ بتعيين الأنبا شنودة بابا الاسكندرية وبطريركا للكرازة المرقسية ، وتشكيل لجنة للقيام بالمهام البابوية من خمسة =

يوم الخميس الموافق ١٠ سبتمبر ١٩٨١ ». أما صيغة السؤال موضوع الاستفتاء كما وردت فى بطاقاته فهى : « هـل توافق على إجراءات ومبادىء الوحـدة الوطنية والسلام الاجتماعى ؟ » [١] .

أما أسباب قرار الاستفتـاء ـ كما أعلنت ـ فهى أحـداث الزاوية الحمراء التى وقعت بين عدد من المتطرفين المسلمين والمسيحيين وراح ضحيتها عدد من القتلى . وفى أعقـاب هذه الأحـداث تم القبض على أكثر من ألف وخمسمائة شخص من أعضاء الجمعيات والجماعات الدينيـة الإسلاميـة والمسيحيـة ، ومن السياسيين القدامى ، وأعضاء أحزاب المعارضة على اختلاف اتجاهاتها : حزب الوفد الجديد ، وحزب العمل الاشتراكى ، وحزب التجمع الوطنى [٢] . كما تم

= من الاساقفة .

(قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩١ لسنة ١٩٨١) .

(ثانياً)

على المؤسسات الدستورية ـ كل فى مجال اختصاصه ـ اتخاذ الاجـراءات اللازمة فى هذا الشأن .

(ثالثاً)

وتطبيقاً لحكم المادة ٧٤ من الدستور فانى أوجه بيانى هـــذا للشعب لاستفتائه على ما تضمنه من اجراءات تم اتخاذها .

(رابعاً)

يجرى الاستفتاء يوم الخميس الموافق الحادى عشر من ذى القعدة سنة ١٤٠١هـ الموافق العاشر من سبتمبر لسنة ١٩٨١ . وعلى ما يتضمنه هذا البيان من اجراءات تم اتخاذها .

(١) وفوق السؤال طبع رسم يمثل رمزاً للوحدة الوطنية (شيخ وقسيس يرفرف عليهما علم مصر ، ويد تمسك غصن زيتون على جانبيه مسجد وكنيسة) . وتحت السؤال دائرتان : الأولى حمراء بالموافقة ، والثانية سوداء بالرفض .

(٢) راجع القرار الجمهورى رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١ . ويتضمن الكشف المرفق=

استبعاد عدد من الصحفيين ورجال الاعلام ، ونقل أكثر من ستين أستاذاً جامعيا الى خارج الجامعة [1] . وذلك بالاضافة الى عزل بطريرك الأقباط ، وحل أربع عشرة جمعية من الجمعيات المشهرة وفقـــا للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ [2] ، واغلاق سبع جرائد ومجلات ، والتحفظ على أموال عـدد من الهيئات والمنظمات والجماعات والجمعيات [3] .

وقد استند الرئيس فيما اتخذ من إجراءات إلى سلطاته المستمدة من المادة ٧٤ من الدستور . وهي تقضي بأنه « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهـدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورهـا الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هـذا الخطر ، ويوجه بياناً

= ١٥٣٦ شخصاً . وقد بدأ التحقيق السياسى مع المقبوض عليهم فوراً . وقيل أن المقصود به هو التحقيق مع الشخص فى كل ما صدر عنه من أعمال خلال حياته كلها مهما طال عليها الزمن أو طواها النسيان . وهو تحقيق غريب يذكر بحساب الآخرة ، مع فارق أن التـائب من الذنب عند الله كمن لا ذنب له . وقد نظم قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ حالات المسئولية السياسية ووضع الجزاءات التى أهمها الحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية ومن عضوية الأحـزاب السياسية ، والحـرمان من تولى الوظائف ذات التـأثير فى تكوين الرأى العام أو تربية النشيء .

(١) أنظر القرار الجمهوري رقم ٤٨٩ لسنة ١٩٨١ ، والقرار الجمهورى رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨١ . وقد تم النقل بحجة قيام دلائل جدية على أنهم مارسوا نشاطا له تأثير ضار فى تـكوين الرأى العام ، أو هددوا الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى أو سلامة الوطن .

(٢) راجع القرار الجمهورى رقم ٤٩١ لسنة ١٩٨١ ، والقـرار الجهوري رقم ٤٩٢ لسنة ١٩٨١ .

(٣) أنظر القـرار الجمهورى رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ والقـرار الجمهوري رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٨١ .

إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما تخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها » . كما استند الرئيس كذلك إلى قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ .

وفى يوم ١٠ سبتمبر عام ١٩٨١ أجرى الاستفتاء فى موعده المقرر، وأعلنت نتيجته فكانت على النحو التالى :

عدد المقيدين فى الجداول	١٢،٠٣٨٤٦٢	ناخباً	
عدد الحاضرين	١١،٠٥٩٨٢٧	«	(٩١،٨٧٪)
عدد الأصوات الصحية	١١،٠٢٦٢٦٦	«	
عدد الأصوات الباطلة	٣٣٥٦١	«	
عدد الموافقين	١٠،٩٩٣٩٦٥	«	(٩٩،٤٥٪)
عدد الرافضين	٦٠٢٧٣	«	

وقد ترتب على الاستفتاء والإجراءات التى سبقته واستهدف إضفاء مظهر الشرعية عليها ـ بما تضمنته من اعتقالات وكبت للمعارضة والحريات ـ موجة من السخط وعدم الرضا العام. وتحول الكبت لدى بعض المواطنين إلى انفجار راح ضحيته صاحب الاستفتاء الرئيس السادات الذى اغتيل فى السادس من أكتوبر عام ١٩٨١ أثناء العرض العسكرى الكبير الذى أقيم بمناسبة حرب أكتوبر عام ١٩٧٣ .

وفى ٢٥ نوفمبر عام ١٩٨١ وبناء على توجيهات الرئيس محمد حسنى مبارك أصدر المدعى الاشتراكى قراراً بالافراج عن أغلب الزعماء السياسيين المتحفظ عليهم ، وعددهم ٣١ شخصاً ، واستقبلهم الرئيس الجديد بقصر الرئاسة وعقد معهم اجتماعا وديا . وفى نفس اليوم أصدر المدعى الاشتراكى قراراً باحالة ٢١ منها من السياسيين إلى نيابة أمن الدولة بتهمة التخابر مع الاتحاد

السوفيتى ، وأسفر التحقيق عن براءتهم وتم الافراج عنهم[1]. كما تم الافراج بعد ذلك - على دفعات متتالية - عن مجموعات من المتحفظ عليهم والمعتقلين السياسيين لأسباب متعددة ، بعضها صحى وبعضها انسانى ، وبعضها يرجع لعدم الجريمة رغم اتساع المجال التشريعى للجريمة فى مصر فى الآونة الأخيرة اتساعا لم يسبق له فى التاريخ مثيل فى دولة ديموقراطية . وبالاضافة إلى ذلك أصدر رئيس الجمهورية عدة قرارات جمهورية بعودة أساتذة الجامعات والصحفيين المنقولين إلى أعمالهم ، وذلك على دفعتين متتاليتين .

وقد اتخذت محكمة القضاء الادارى موقفاً مشرفاً بشأن الدعوى المرفوعة أمامها ضد الاجراءات السابقة على الاستفتاء[2] . فنى ١١ فبراير عام ١٩٨٢ أصدرت المحكمة حكما بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١ فيما تضمنه من التحفظ على جميع الأشخاص الواردة اسماؤهم بالكشف المرفق به الذين لم يتم الافراج عنهم فعلا وقت صدور هذا الحكم[3] . كما قضت بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ فيما تضمنه من الغاء الترخيص بمجلة الدعوة وجريدة الشعب . ورفضت المحكمة وقف تنفيذ قرارى رئيس الجمهورية رقمى ٤٩٢ و ٤٩٥ لانتفاء عنصر الاستعجال بشأنهما . غير أن المحكمة أفصحت عن رأيها فى موضوع الدعوى مؤكدة أن القرارات المطعون فيها — بحسب ظاهر الأوراق — لم تقم على السبب الذى استندت اليه فى ديباجتها وهى حالة الضرورة التى نصت عليها المادة ٧٤ من الدستور ، كما أنها لا تجد سنداً لها فى أحكام الدستور والقوانين المعمول بها

(١) وكانت أجهزة الدعاية والاعلام قد عرضت من الوثائق والأدلة ما يصور التخابر ويوحى بالتآمر ضد الدولة .

(٢) كما قضت محكمة القيم بالغاء القرار الجمهورى فيما يتعلق بنقل بعض أعضاء هيئة التدريس الى خارج الجامعة ، وذلك بجلسة ٣ يناير عام ١٩٨١ . راجع على سبيل المثال حكم المحكمة فى التظلم رقم ٢٩ لسنة ١١ ق قيم المرفوع من الزميل الأستاذ الدكتور عادل أحمد حشيش أستاذ الاقتصاد بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية .

(٣) غير أن الحكومة أبقت على المقبوض عليهم كمعتقلين تطبيقاً لقانون الطوارىء .

وقت صدورها ، ومن ثم فإنها تكون مخالفة للقانون وراجحة الالغاء عند الفصل فى موضوع الدعوى ، الأمر الذى يتحقق به ركن الجدية فى طلب وقت تنفيذها[1] .

أما فيما يتعلق بقضية اغتيال الرئيس السادات ، فقد أصدرت المحكمة

---

(١) راجع حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ قضائية الصادر فى ١١ فبراير عام ١٩٨٢ . وكان رئيس الجمهورية قد أصدر القرار بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ باضافة بند جديد يحمل رقم خامساً الى المادة ٣٤ من قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ يجعل اختصاص الفصل فى التظلمات من الاجراءات التى تتخذ وفقاً للمادة ٧٤ من الدستور لمحكمة القيم . وقد استند الرئيس فى اصداره ـ كما استند فى اصدار القرار بقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨١ بتعديل قانون الاحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ـ الى المادة ١٤٧ من الدستور التى تقضى بأنه « اذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب .. » وقد عرض القرار بقانون على المجلس فعلا خلال المدة المحددة فأقره بتاريخ ١٤ سبتمبر عام ١٩٨١ . غير أن اضافة هذا البند الى المادة ٣٤ من قانون حماية القيم لم يحجب اختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات المتعلقة بهذه الاجراءات باعتبارها من المنازعات الادارية . وذلك لأن المادة قد استخدمت فى البند المضاف خامساً ـ وكذلك فى البند ثالثاً ـ كلمة التظلمات ولم تستخدم كلمة الدعاوى التى ورد ذكرها فى البند أولا ، ولاشك أن المشرع يدرك الفرق بين التظلم والدعوى . ومعنى ذلك أن محكمة القيم لا تعتبر فى هذا الشأن جهة حكم فى دعوى ، وانما مجرد جهة تظلم ولأى رأى الشرع أن تقوم مقام السلطة التنفيذية فى نظر التظلم نظراً لأهمية موضوعه ابتغاء الحيدة والنزاهة فى الأمر . أما الطعن فى هذه الاجراءات فيبقى من اختصاص مجلس الدولة باعتباره القاضى العام فى المنازعات الادارية ، وهو ما أكدته محكمة القضاء الادارى فى حكمها سالف الذكر موضحة الصبغة السياسية لمحكمة القيم ، تلك المحكمة التى لا يقتصر تشكيلها على العناصر القضائية .

العسكرية العليا في السادس من مارس عام ١٩٨٢ حكمها بالاعدام على المتهمين الخمسة الأول ، وهم الأربعة الذين هاجموا منصة العرض العسكرى بأسلحتهم، بالإضافة إلى الخامس ، وهو مؤلف كتاب الفريضة الغائبة [١] . وقضت المحكمة ببراءة اثنين من المتهمين . كما قضت بالأشغال الشاقة لمدة تتراوح بين الخمس سنين والأشغال المؤبدة بالنسبة لبقية المتهمين الأربع والعشرين.

ولبحث أمر هذا الاستفتاء وتقييمه من الناحية الدستورية تجب التفرقة أولا بين قرار الرئيس بدعوة المواطنين إلى الادلاء بالرأى فى الاستفتاء ،وبين الإجراءات موضوع هذا الاستفتاء .

أما قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٨ لسنة ١٩٨١ بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على القرارات الصادرة منه استناداً إلى المادة ٧٤ من الدستور فيعتبر فى رأى الكثيرين ــ وفى رأى محكمة القضاء الإدارى ــ من أعمال السيادة نظراً لصفته السياسية ومايستهدفه من مشاركة شعبية للرئيس فى تقدير ملاءمة هذه القرارات . ونحن نعتقد ــ على خلاف ذلك ــ أن هذا القول إن صدق فى بلد كفرنسا ، فانه لايصدق فى مصر حيث ينكر الدستور نظرية أعمال السيادة ويقضى فى المادة ٦٨ منه بأنه « يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء » . وليس فى ذلك إهدار لأهمية الأعمال

---

(١) وبعد أيام نفذ سراً حكم الاعدام فى المحكوم عليهم وهم :
خالد الاسلامبولى ـ ٢٤ سنة ـ ملازم أول بسلاح المدفعية .
عبد الحميد عبد السلام ـ ٢٩ سنه ـ صاحب مكتبة .
عطا طايل حميده ـ ٢٧ سنة ـ مهندس .
حسين عباس محمد ـ ٢٨ سنة ـ رقيب متطوع بالقوات المسلحة.
محمد عبد السلام فرج ـ ٢٧ سنة ـ مهندس.

السياسية أو تقليل من شأنها وإنما فيه إعلاء لسيادة القانون الذى يجب أن يحترم من جانب الكافة مادام قائما . فإذا لم يعد صالحاً أو ملائماً لما صدر من أجله وجب البدء بتعديله قبل مخالفته .

ونحن نعتقد أن قرار الدعوة إلى الاستفتاء قد جاء مخالفاً للدستور لتخلف سببه المتمثل فى قيام حالة الضرورة التي بينتها المادة ٧٤ من الدستور. كما أن القرارات موضوع الاستفتاء قد صدرت هى الأخرى مخالفة للقانون على ماسنوضح بعد قليل . أما موافقة الشعب على هذه القرارات فلا يغير من طبيعتها الإدارية ولا يطهرها من عيوب البطلان رغم الهالة السياسية المحيطة بالموافقة الشعبية . وذلك لأن سلطة التشريع فى مصر يتولاها مجلس الشعب طبقاً لنص المادة ٨٦ من الدستور . ولا يمارسها الشعب بطريق مباشر . وذلك بصرف النظر عن جدية التصويت فى الاستفتاء ونزاهة إجراءاته والقيمة الحقيقية التي يمكن أن تكون له تبعاً لذلك،ودون التحدث عن تعدد موضوعاته ومايترتب عليه من انتقاص من إرادة الناخبين،وقد سبق بيان ذلك. ونوضح فيما يلى مدى تخلف حالة الضرورة وبطلان القرارات المتخذة .

تخلف حالة الضرورة :

استند الرئيس فيما اتخذ من إجراءات إلى السلطات المخولة له بمقتضى حالة الضرورة المنصوص عليها فى المادة ٧٤ من الدستور ، ونصها كالآتى :

« لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

ويشترط لقيام حالة ضرورة وصحة الإجراءات المتخذة استناداً عليها :

— قيام خطر جسيم يهدد النظام العام . عبرت عنه المادة بأنه « يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى » .

— أن تستهدف الإجراءات المتخذة دره الخطر . فالإجراءات المسموح باتخاذها ـ حسب ما جاء بالمادة ٧٤ ـ هى « الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر » .

— لزوم الإجراءات المتخذة لدره الخطر ، بمعنى أن تقدر الضرورة بقدرها دون افراط أو زيادة ، لأن هذه الإجراءات تعتبر استثناءات لها مضارها ، تشبه السموم التى تتخذ أحياناً كعلاج ، أو العقاقير ذات الآثار الجانبية التى يجب أن تستخدم بحذر حتى لا تتجاوز الأهداف إلى الأضداد. وهذا الشرط يتضمنه نص المادة ٧٤ ، لأنه يشترط أن تكون الإجراءات « لمواجهة الخطر » . فاذا كان الإجراء زائداً أو غير لازم ، فانه لا يكون متخذاً « لمواجهة » الخطر .

وبتطبيق هذه الشروط على الإجراءات المتخذة فى استفتاء عام ١٩٨١ يلاحظ الآتى :

— عن الخطر الجسيم الذى دفع إلى اتخاذ الاجراءات موضوع الاستفتاء جاء بخطاب الرئيس وبيانه الموجه إلى الشعب بتاريخ ٥ سبتمبر عام ١٩٨١ أن هذا الخطر يتمثل فى الاضطرابات الطائفية التى وقعت بالزاوية الحمراء فى شهر يونيو من نفس العام . غير أن الرئيس أكد أن الشرطة قد سيطرت على الموقف فى حينه ، وأن النيابة العامة قد وضعت الامور فى نصابها . ولما كانت القرارات قد صدرت فى شهر سبتمبر ، أى بعد بضعة أشهر من وقوع الأحداث وزوال الخطر ، فان شرط الخطر الجسيم قد تخلف، لأن الأمر عندئذ لا يتعلق بخطر حال، وإنما يتصل بخطر زال وتمت السيطرة عليه.

— أما عن استهداف الإجراءات درء الخطر ، فانه شرط متخلف كذلك لأن الخطر كان قد زال فلا محل لاستهداف مواجهته .

— وأما عن لزوم الإجراءات لدرء الخطر ، فان الإجراءات المتخذة لم تكن لازمة بعد أن تمت السيطرة على أحداث الفتنة الطائفية . وإذا اعتبرنا أن الخطر لم يكن يتمثل فى هذه الاحداث وإنما فيما نسب الى أحزاب الأقلية والجماعات الإسلامية من تجاوزات ، فان هذه التجاوزات لم تبلغ - إن صحت - من الخطورة مبلغاً يبرر القرارات الخطيرة التى أدت إلى تشتيت شمل المعارضة وكادت أن تقضى عليها . فهذه القرارات لم تكن لازمة لمواجهة تصرفات المعارضة - الرسمية منها وغير الرسمية - إذ كان يكفى تطبيق القواعد القانونية المقررة للظروف العادية وأهمها قواعد قانون العقوبات المتعلقة بحماية أمن الدولة ، ومنها قانون حماية الوحدة الوطنية رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ ، وقانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، وقانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ ... تلك القوانين المتراكمة التى يحتم من اللازم إعادة النظر فيها كما وكيفاً .

بطلان القرارات المتخذة :

فاذا تخلفت حالة الضرورة وهى شرط تطبيق المادة ٧٤ من الدستور، وجب وزن القرارات موضع الاستفتاء بميزان المشروعية العادية لمعرفة موافقتها أو مخالفتها لقواعد القانون . ويلاحظ على هذه الإجراءات مايلى :

— القرار الجمهورى رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١ بشأن التحفظ على بعض الأشخاص يخالف نص المادة ٤١ من الدستور التى تقضى بعدم جواز القبض على أحد أو تقييد حريته فى غير حالة التلبس إلا بأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ، وفقاً لأحكام القانون وما التحفظ إلا قبض تم بقرار جمهورى دون تلبس أو تحقيق .

— القرار الجمهوري رقم ٤٩٤ بشأن الغاء تراخيص بعض الصحف يخالف نص المادة ٤٨ من الدستور التي تقضي صراحة بأن « حرية الصحافة.. مكفولة ، والرقابة علي الصحف محظورة ، وإنذارها أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الإداري محظور . وهو نفس ما أكدته المادة ٢٠٨ . كما أنه يخالف المادة ٤٧ التي تكفل حرية الرأي. ويخالف كذلك القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ بشأن سلطة الصحافة الذي لم يجز الغاء الترخيص إداريا إلا في حالة واحدة هي حالة عدم صدور الصحيفة الجديدة خلال ثلاثة أشهر تالية للترخيص ، وعدم صدور الصحيفة بانتظام خلال ستة أشهر، وذلك بعد ثبوت عدم الانتظام في الصدور بقرار من المجلس الأعلي للصحافة ، ويترتب على ذلك اعتبار الترخيص كأن لم يكن .

— القرار الجمهوري رقم ٤٩٢ لسنة ١٩٨١ بشأن حل بعض الجمعيات يخالف نص المادة ٥٥ من الدستور الذي يؤكد حق تكوين الجمعيات ، كما يخالف أحكام القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة ، حيث تنص المادة ٥٧ منه على جواز حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشئون الاجتماعية بعد أخذ رأي الاتحاد المختص في أحوال محددة على سبيل الحصر . وللجمعية ولكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار الحل أمام محكمة القضاء الإداري .

— القرار الجمهوري رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٨١ بشأن التحفظ على أموال بعض الجمعيات يخالف نص المادة ٣٤ من الدستور التي تقضي بعدم جواز وضع الأموال تحت الحراسة إلا بحكم قضائي .

— القرار الجمهوري رقم ٤٨٩ لسنة ١٩٨١ بشأن نقل بعض الصحفيين إلى جهات حكومية ينطوي على إنهاء لعقد العمل الفردي الذي يربط الصحفيين

بالمؤسسات الصحفية القومية طبقاً لنص لماده ٢٣ من القانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ بشأن سلطة الصحافة . كما أن نقل العاملين باتحاد الإذاعة والتليفزيون إلى الجهات الحكومية الأخرى جائز ولكن بقرار من الوزير المختص طبقاً لنص المادة ٣٨ من لائحة شئون العاملين بالاتحاد الصادرة بقرار رئيس المجلس الأعلى للاتحاد رقم ٢ لسنة ١٩٧١ والمادة ٥٤ من قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

— القرار الجمهورى رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨١ بشأن نقل بعض أعضاء هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا إلى وظائف عامة خارج الجامعة لايجوز إلا بقرار من وزير التعليم العالى طبقاً لنص المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات .

— القرار الجمهورى رقم ٤٩١ لسنة ١٩٨١ بشأن الغاء قرار تعيين الأنبا شنودة بطريرك الأقباط الأرثوذوكس هو قرار إدارى صادر من رئيس الجمهورية يماثل قرار تعيينه الصادر طبقاً لنص المادة ١٨ من لائحة ترشيح وانتخاب بطريرك الأقباط الأرثوذكس المعتمدة بالقرار الجمهورى الصادر فى ٢ نوفمبر عام ١٩٥٧ . وقرار الغاء التعيين ، أى العزل أو الفصل من الخدمة فى هذه الحالة ماهو إلا قرار إدارى كغيره من القرارات رغم حساسيته ، يجوز الطعن فيه من صاحب المصلحة أمام القضاء الإدارى إذا أصابه عيب فى أى ركن من أركانه الخمسة وهى :

— ركن المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق إذا كان القرار صادراً فى غير الحالات التى يجيز القانون فيها العزل .

— ركن السبب إذا كانت الحالة الدافعة إلى إصداره متخلفة أو غير مشروعة .

— ركن الغاية أو انحراف السلطة إذا لم يستهدف القرار تحقيق المصلحة العامة .

— ركن الاختصاص إذا لم يكن مصدر القرار وحده هو صاحب الولاية فى اتخاذه .

— ركن الشكل إذا أغفلت بعض الإجراءات أو المظاهر الخارجية التى يجب الحفاظ عليها فى إصدار القرار .

المطلب الثانى

استفتاء تقرير المصير

ومن أهم صور الاستفتاء السياسى استفتاء تقرير المصير الذى يجرى لتخيير شعب من الشعوب بين الاستقلال أو التبعية لدولة من الدول أو الاتحاد معها . ولهذا الاستفتاء صلة وثيقة بالاستفتاء الدستورى ، لأنه - وإن لم ينصب مباشرة على اتخاذ دستور جديد - يتعلق بالاختيار بين قيام دولة جديدة يلزمها دستور جديد ، وبين البقاء كمستعمرة أو جزء من دولة ليس له كيان دولى مستقل[1] .

ومن أمثلة استفتاءات تقرير مصير الشعوب الاستفتاء السياسى الذى

---

(١) ولا تتمتع أجزاء من الدولة بكيان دولى الا بصفة استثنائية فى الجمهوريات الاتحادية الأعضاء فى اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية . اذ تتمتع هذه الجمهوريات بنوع من حقوق السيادة ويحق لها اقامة علاقات ومعاهدات مع الدول الأجنبية ، طبقا للمادتين ٧٩ و ٨٠ من دستور عام ١٩٧٧ وهذا وضع شاذ لا تبرره سوى الاعتبارات السياسية والبحث عن احتلال المراكز فى الهيئات الدولية . اذ ليس من المعقول أو المقبول قيام دولة حقيقية داخل الدولة الواحدة ، خاصة اذا كانت هذه الدولة تحكم بطريقة دكتاتورية ، ولو كانت هذه الديكتاتورية هى ديكتاتورية البروليتاريا .

أجرى بعد الحرب العالمية الأولى فى النمسا للوقوف على رأى الشعب بخصوص ضمها إلى ألمانيا[1] . ومنها استفتاء الشعبين المصرى والسورى على إقامة الوحدة بين بلديهما فى ٢١ فبراير عام ١٩٥٨[2] . ومنها استفتاء شعب الجزائر لتخييره بين الاستقلال والتبعية الفرنسية بعد توقيع اتفاقيات ايفيان التى وضعت حداً لحرب التحرير الجزائرية عام ١٩٦٢ . ومنها كذلك الاستفتاء الشعبى الذى أجرى فى ١٧ أبريل عام ١٩٧٧ فى مقاطعات الفلبين الثلاثة عشر الجنوبية المسلمة للاختيار بين وضعها الحالى وبين دمجها معاً فى منطقة تتمتع بالحكم الذاتى ، وذلك بقصد إنهاء ثورة المسلمين التى بدأت فى هذه المقاطعات منذ بضع سنين . ولكن ٩٥ ٪ من أصحاب حق التصويت قاطعوا الاستفتاء ورفضوا الاقتراع ، لمطالبتهم بالاستقلال التام عن الفلبين . وأغلب الذين صوتوا فى الاستفتاء أجابوا بالنفى على فكرة الحكم الذاتى .

ومن أمثلة الاستفتاءات على تقرير المصير أيضاً الاستفتاء الذى أجرى فى الثامن من مايو عام ١٩٧٧ فى منطقة جيبوتى أو الصومال الفرنسى ، وهى تلك المنطقة الساحلية الواقعة فى شرق افريقيا فى الطرف الجنوبى من البحر الأحمر فى مواجهة مضيق باب المندب بين كل من أرتيريا وأثيوبيا والصومال. وقد سبق إجراء استفتائين فى هذه المستعمرة الفرنسية السابقة على تقرير المصير حدث أولهما عام ١٩٥٨ والثانى عام ١٩٦٧[3] . وفى كليهما كانت الأغلبية ترفض الاستقلال وتختار البقاء على وضعها وخضوعها للسيادة الفرنسية .

---

(١) الدكتور طعيمة الجرف — المرجع السابق — ص ٤٧٧ .

(٢) ويلاحظ أن هذا الاستفتاء الموضوعى قد امتزج باستفتاء آخر شخصى ، اذ كان يطلب من المقترع فضلا عن ابداء الرأى فى الوحدة بالموافقة أو الرفض ، الموافقة على رئاسة جمال عبد الناصر للدولة المتحدة .

(٣) وذلك تطبيقا لنص المادة ٧٤ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام ١٩٥٨

وذلك حسب ما أعلنته السلطات الفرنسية التي تولت وحدها الإشراف على الاستفتاءين . وإن كانت مثل هذه النتائج غريبة ، نادرة الحدوث ، مثيرة للشك .

وفي الاستفتاء الأخير الذى تم عام ١٩٧٧ تغير الوضع ، وجرت مع الاستفتاء انتخابات برلمانية لاختيار ٦٥ عضواً فى البرلمان أو الجمعية التأسيسية المكلفة بوضع دستور الدولة الجديدة فى حالة الموافقة على الاستقلال . وقد راقبت عملية الاستفتاء والانتخابات — بناء على طلب الحكومة الفرنسية — بعثات دولية من كل هيئة الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الافريقية وجامعة الدول العربية ، وهى كافة الهيئات الدولية التى نوقشت فيها قضية استقلال جيبوتى . وقد أولت الجامعة العربية على وجه الخصوص مسألة استقلال جيبوتى اهتماماً كبيراً ، فبدأت بإيفاد بعثة لتقصى الحقائق والاطمئنان على مدى كفاية ما اتخذته الحكومة الفرنسية من إجراءات لتوفير الجو الديمقراطي اللازم لنزاهة عملية الاستفتاء . وبعد أن اطمأنت البعثة إلى ظروف إجراء الاستفتاء والانتخابات ، أوفدت الجامعة العربية لأول مرة في تاريخها بعثة لمراقبة الاستفتاء والانتخابات فى جيبوتى .

أما عن نتيجة الاستفتاء فقد أيد ٩٧٪ من الناخبين الذين شاركوا فى الاستفتاء — أى مايعادل ٧٧٪ من الناخبين المقيدين فى الجداول — استقلال جيبوتى عن فرنسا . وفى الانتخابات التي جرت مع الاستفتاء فى نفس الوقت فازت قائمة تتزعمها رابطة الشعب للاستقلال بكافة مقاعد الجمعية التأسيسية المكلفة بوضع دستور دولة جيبوتى الجديدة[1].

---

(١) وتتكون جيبوتى أساساً من قبيلتين هما عفار وعيسى . وللدين الاسلامي واللغة =

ومن الإستفتاءات التي تتصل بتقرير المصير كذلك في حدود معينة، ذلك الاستفتاء الذي أجرى في مقاطعتي اسكتلندا وويلز بالمملكة المتحدة في أوائل مارس عام ١٩٧٩ على التمتع بالحكم الذاتي في إطار الدولة البريطانية. وجاءت نتائج الاستفتاء غير مؤيدة للحكم الذاتي. ومع ذلك فإن تقاعس رئيس الوزراء العمالي جيمس كالاهان عن التعهد بالمضي في برنامج حكومته الخاص بمنح الحكم الذاتي لاسكتلندا وويلز رغم نتائج الإستفتاء غير المؤيدة، دفع ممثلي المقاطعتين في مجلس العموم البريطاني - الذين كان كالاهان يعتمد عليهم إلى جانب النواب المستقلين في استمرار حكومة الأقلية العمالية - إلى تقديم مشروع قرار بطرح الثقة بالحكومة، وذلك بتأييد من نواب حزب المحافظين المعارض، مما أدى إلى إسقاط الحكومة العمالية. وجاءت الانتخابات الجديدة التي أجريت في مايو من نفس العام بأغلبية للمحافظين برئاسة السيدة مارجريت تاتشر التي أصبحت أول رئيسة للوزراء في تاريخ المملكة المتحدة البريطانية.

ومن أمثلة استفتاءات تقرير المصير أخيراً الاستفتاء الذي أجرى في النصف الثاني من مايو عام ١٩٨٠ في مقاطعة كيبيك الكندية للاختيار بين

= العربية مكان الصدارة فيها. ويوجد بها ثلاثة أحزاب سياسية رئيسية هي حزب الرابطة الشعبية للاستقلال وهو أكثر الأحزاب عدداً وشعبية ويضم بين صفوفه عناصر من عفار ديسى، وحزب جبهة تحرير الصومال وهو أقدم الأحزاب السياسية وأعضاؤه من العيسويين فقط، وحزب الاتحاد الوطني الاستقلال وأعضاؤه من العفارين وحدهم.

ولاشك في أهمية دولة جيبوتي الجديدة من حيث موقعها الجغرافي وصلته بالسيطرة العربية على البحر الاحمر، ومحاولة كل من اسرائيل والحبشة والاتحاد السوفيتي تحطيم هذه السيطرة. وقد انضمت دولة جيبوتي الجديدة الى جامعة الدول العربية لتصبح الدولة رقم ٢٢ من الدول الاعضاء فيها .

الانفصال عن كندا و بين البقاء فى إطار الدولة الاتحادية . وجاءت نتيجة الاستفتاء لصالح الاحتفاظ بوحدة الدولة الكندية بأغلبية ساحقة . وذلك رغم أن سكان هذه المقاطعة - وهى أكبر المقاطعات الكندية - يتحدثون الفرنسية وينتمون إلى أصل فرنسى . وقد كانت النزعة الانفصالية فى هذه المقاطعة تمثل اتجاها لدى غير القليل من أبناء المقاطعة خاصة إبان فترة رئاسة الجنرال شارل ديجول لفرنسا .

المطلب الثالث

استفتاء التقسيمات المحلية

قد يتعلق الاستفتاء بادماج عدد من الوحدات المحلية في نفس الدولة أو تعديل الحدود بينها . ويمكن أن يطلق على الاستفتاء في هذه الحالة الاستفتاء الإداري . ففي فرنسا مثلا ينص مرسوم ٢٢ يناير عام ١٩٥٩ على جواز ادماج الوحدات الاقليمية الصغرى أو البلـــديات [١] les communes بقرار من المحافظ بعد استشارة اجبارية للمجالس البلدية . وبجانب هذه الاجراءات الآمرة غير الديمقراطية ينص القانون الصادر في ١٦ يوليو عام ١٩٧١ على اجراءات ادماج اخرى تتم مشاركة بواسطة المجالس البلدية للوحدات الاقليمية التي ترغب في الاتحاد ـــ كما أجاز نفس القانون اجراء استفتاء بلدي référendum communal للموافقـــة على تجميع أو اتحاد عدد من البلديات . وهي طريقة جديدة لم تكن معروفة من قبل في قانون الادارة المحلية الفرنسي وتقتصر على ادماج البلديات فقط . وقد نص على نظام الاستفتاء في هذا المجال للتوصل إلى ادماج البلديات في حالة عدم موافقة المجالس البلدية المختصة ، ولتجنب الرجوع إلى الاجراءات الآمرة غير الديمقراطية . فيعرض مشروع الاندماج على الاشخاص المقيدة أسماؤهم في جداول الانتخابات المحلية ، إما بناء على اقتراح المحافظ le préfet ، وإما بناء على طلب مجالس البلديات التي تضم ثلثي المواطنين ، أو ثلثي مجالس البلديات الشاملة لنصف عدد المواطنين في البلديات المراد ادماجها . فإذا جاءت الاغلبية المطلقة للاصوات المعطاة ، وهي تمثل على الاقل ربع المقيدين في مجموع البلديات التي يجري فيها الاستفتاء ، مؤيدة للاندماج ، صدر قرار من المحافظ بذلك ، مع ملاحظة أنه لا تجبر أية بلدية على الاندماج

---

(١) راجع مؤلف الدكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ـــ طبعة ١٩٧٣ ـــ ص ٧٤ .

مع غيرها إذا عارض الاندماج ثلثا المصوتين الذين يمثلون على الاقل نصف الناخبين المدونين [1] . وطبقاً للقانون المشار إليه والمنشور الدوري المفسر له بتاريخ ٢٨ يوليو عام ١٩٧١ يجب اتباع اجراءات معينة قبل اجراء الاستفتاء. ومن هذه الاجراءات اعداد خريطة والصحة للبلديات المطلوب ادماجها [2] .

وتستلزم دساتير بعض الدول الفيدرالية اجراء استفتاء شعبي على التعديلات الاقليمية التي تتم داخل الجمهورية الفيدرالية . من ذلك ما نصت عليه المادتان ٢٩ و ١١٨ من دستور جمهورية المانيا الاتحادية الأخير .

الشريعة الاسلامية وموضوع الاستفتاء :

إن موضوع أو محل الشوري في الشريعة الاسلامية يمكن أن يكون ــ حسب المصطلحات القانونية الحديثة ــ دستورياً أو تشريعياً أو سياسياً وكل ما في الأمر أن هذا الموضوع يجب إلا يكون من الموضوعات التي أتت فيها الشريعة الاسلامية بحكم قاطع لا يقبل اختلاف الرأي سواء أكان مصدره الكتاب أم السنة :

ــ ففي حدود أحكام الشريعة ليس هناك ما يمنع من استشارة أولى الرأي في قاعدة تتعلق بنظام الحكم في الدولة كتنظيم العلاقة بين سلطات الدولة أو بينها وبين الأفراد .

---

(١) راجع في ذلك :

J.M. Becet, Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1972, Revue administrative, 1971, P. 528.

(٢) راجع :

A. De Laubadère, Traité de droit administratif, t. I. 1973, P. 158 et 187.

ـ ويمكن أن يكون موضوع الشورى كذلك وضع قاعدة تشريعية تنظم بعض علاقات التعامل بين الناس في غير مخالفة لاحكام الدين.

ـ وأخيراً فإن موضوع الشورى قد لا ينطوي على وضع قاعدة عامة مجردة ، وإنما يتمثل في اتخاذ قرار معين كانتهاج سياسة معينة في موضوع يثير الخلاف بين الناس ، كمدى تدخل الحكومة في الشئون الاقتصادية للأفراد.

• • •

الفصل الثاني

أنواع الاستفتاء من حيث وجوب الإجراء

الاستفتاء الاجباري والاستفتاء الاختياري

الاستفتاء الاجباري هو ذلك الذي يوجب الدستور اجراءه لاتمام تصرف من التصرفات المتعلقة بشئون الحكم ، قانوناً كان أم قراراً . أما الاستفتاء الاختياري فهو الاستفتاء الذي يجيز الدستور اجراءه بصدد هذا التصرف بناء على طلب من احدى هيئات الحكومة أو من الشعب ، خلال مدة معينة يصبح التصرف بانتهائها بلا طلب تام التكوين .

وقد يتعلق الاستفتاء الاجباري أو الاختياري باتخاذ قرار أو الفصل في مسألة معينة ، كما قد يتصل بتشريع القوانين . ومن أمثلة الاستفتاءات التي يمكن أن يكون الاستفتاء بشأنها اجبارياً أو اختيارياً تلك المتصلة بتقرير مصير الشعوب أو تعديل التقسيمات المحلية للاقاليم ، أو التحكيم في النزاع القائم بين سلطات الدولة ، أو التصريح بعقد القروض أو انشاء الضرائب ... على نحو ما أوضحنا عند بحثنا للاستفتاء السياسي في معرض تمييز الاستفتاء من حيث موضوع التصويت فيه. غير أن أهمية التمييز بين الاستفتاء الاجباري

والاستفتاء الاختياري تزداد فيما يتعلق بعملية التشريع ، وعادة ما تبحث في اطارها .

وتبين الدساتير الصفـــة الاجبارية أو الاختيارية للاستفتاء . غير أن الاستفتاء قد يكون اجبارياً دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة في الدستور . ويحدث ذلك في حالتي الاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي . ففي الحالة الأولى يترتب على الاعتراض استمرار وقف نفاذ القانون الذي وافق عليه البرلمان واعترض عليه المواطنون لحين عرضه على الاستفتاء الذي يكون اجبارياً كنتيجة لازمة لنظام الاعتراض . وفي الحالة الثانية إذا رفض البرلمان مشروع قانون اقترحه المواطنون ، وجب عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي كذلك كنتيجة لازمة لنظام الاقتراح الشعبي [١] .

ونعرض فيما يلي بشيء من التفصيل لدراسة الاستفتاء الاختياري في مجال اعداد القوانين ، الدستورية والعادية على السواء ، نظراً لما يثيره من تساؤلات وما قد يحدث بشأنه من خلط ، ثم نميز بين الاستفتاء الاختياري

---

(١) وفي حالة العزل أو اقالة الحكام قبل نهاية مدة ولا يتهم يجب أيضاً عرض الأمر على الاقتراع العام ، إذا طلب ذلك عدد معين من المواطنين . ولكن الامر في هذه الحالة لا يتعلق باستفتاء بالمعنى الصحيح للمصطلح – لأن الاستفتاء كما سبق أن بينا يتعلق بموضوع وليس بشخص – وإنما يتعلق الامر عادة بانتخاب يعرض فيه المسئول المطلوب عزله مع غيره من المرشحين على الاقتراع العام للاختيار بينهم . وحتى إذا نص الدستور على أن يعرض النائب أو الحاكم المراد عزله على المقترعين لاعادة النظر في أمره دون منافسة مرشحين آخرين ، فإن الامر في هذه الحالة كذلك لا يتعلق باستفتاء لاتصاله بشخص وليس بموضوع ، كما لا يتعلق باستر آس لأن الاقتراع لا يتم بناء على طلبـــه ، ولا يتصــــل كذلك بانتخاب لانتفاء عنصر الاختيار بين الاشخاص فيه ، وإنما يتعلق بمجرد اقتراع بالثقة قد يترتب عليه عزل النائب أو الحاكم أو بقاءه في منصبه حسب نتيجة الاقتراع .

والاعتّراض ، ونعرض أخيراً لدراسة مدى وجوب الشورى في الإسلام .
وذلك في ثلاثة مباحث على النحو التالي :

المبحث الاول : الاستفتاء الاختياري التشريعي

المبحث الثاني : الاستفتاء الاختياري والاعتّراض

المبحث الثالث : مدى وجوب الشورى في الإسلام

المبحث الأول

الاستفتاء الاختياري التشريعي

يعرف الاستفتاء الاختياري — في الاطار التشريعي — بأنه الاستفتاء الذي يجوز اجراؤه إذا طلب ذلك خلال مدة معينة من تاريخ اعداد مشروع القانون ، بحيث إذا لم يطلب ذلك خلال هذه المدة يكتسب المشروع صفته القانونية ويصبح ساري المفعول كغيره من القوانين [١] . وهو يختلف عن الاستفتاء الاجباري — في نفس المجال — وهو الاستفتاء الذي يجب اجراؤه لاكتمال نشأة القانون ، بحيث إذ لم يتم يظل الامر متعلقاً بمجرد مشروع لا قيمة له من الناحية القانونية . لأنه لا يعتبر قانوناً إلا بعد عرضه على الشعب والموافقة عليه . ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بالاستفتاء الاجباري بخصوص تعديل أحكامها بحيث لا يكون التعديل نهائياً إلا إذا وافق عليه الشعب الدستور السويسري والدستور المصري على نحو ما أوضحنا .

والاستفتاء الاختياري إما أن يتم بناء على طلب عدد معين من المواطنين ، وإما أن يحدث بطلب من احدى هيئات الدولة كالبرلمان أو الحكومة أو

---

(١) وغالباً ما يتعلق تقسيم الاستفتاء إلى اجباري أو اختياري بهذا النوع من الاستفتاء الذي يطلق عليه الاستفتاء التصديقي ، وهو الاستفتاء الذي يجري بعد اعداد القانون فعلاً .

رئيس الدولة ، خلال فترة معينة من اعداده بواسطة البرلمان . وقد يكون الاستفتاء الاختياري بسيطاً بهذه الصورة ، وقد يكون مركباً مصحوباً باقتراح شعبي . وهنا يأتي اقتراح القانون من جانب عددٍ من المواطنين وليس من جانب البرلمان ، فتبدأ اجراءات صنع القانون باعداد مشروعه ثم يعرض على الاستفتاء الشعبي . وهنا يكون الشعب هيئة تشريعية كاملة ، ويكون العمل التشريعي من أوله إلى آخره من صنع الشعب ، لانه يملك بالاضافة إلى سلطة الموافقة اللاحقة أو قبول القوانين ، حق اقتراحها . وقد يتقدم المواطنون بمشروع قانون مقابل لمشروع البرلمان فيعرض المشروعــان على الاستفتاء الشعبي للاختيار بينهما [1] .

ولا شك في ان الاستفتاء الاختياري الذي يتم بناء على طلب احدى هيئات الدولة يكون أقل ديمقراطية من ذلك الذي يتم استجابة لرغبة عدد من المواطنين . ويصدق هذا الكلام على وجه الخصوص إذا كانت الهيئة التي لها حق طلب الاستفتاء هي الحكومة أو رئيس الدولة . إذ في هذه الحالة قد يستخدم الاستفتاء – في البلاد النامية على وجه الخصوص – كوسيلة لترجيح كفة السلطة التنفيذية أو لاضفاء نوع من الشرعية المظهرية على بعض تصرفات رئيس الدولة . وإن كان هذا الاستفتاء يستخدم كذلك كوسيلة لتحكيم الشعب في الخلاف الذي ينشأ بين الرئيس أو الحكومة وبين البرلمان فيما يسمى بالاستفتاء التحكيمي référendum d'arbitrage كما سبق البيان . ومن الدساتير التي أخذت بهذا النوع من الاستفتاء الدستور الالماني لعام ١٩١٩ [2] ودستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ .

---

(١) راجع بوردو – المطول – المرجع السابق ص ٢٥٢ . ويشير إلى :
M. Battelli, Les institutions de démocratie en droit suisse et en droit comparé, 1932, P. 272.

(٢) راجع : Carré de Malberg, R.D.P., 1931, P. 225.

ويشبه بعض الفقهاء دور الشعب في الاستفتاء الاختياري بالنسبة للتشريع بدور الملك في التصديق على القانون . فكما يصدق الملك على التشريع ضمنياً عندما يصدره دون اعتراض ، فإن الشعب يوافق على القانون موافقة ضمنية عندما يترك المدة التي يجوز طلب الاستفتاء فيها تمضي دون مطالبة بعرضه على التصويت الشعبي . فتصديق الملك كموافقة الشعب صراحة أو ضمناً في الاستفتاء الاختياري تعتبر جزءاً من العملية التشريعية .

ومن أمثلة الاستفتاء الاختياري في المواد التشريعية ما قضت به المادة ٨٩ من الدستور الفيدرالي السويسري من أن « القوانين الفيدرالية تخضع لقبول الشعب أو رفضه إذا قدم طلب بذلك بواسطة خمسين ألف مواطن ممن لهم حق التصويت أو بواسطة ثمان مقاطعات ... » والاستفتاء الاختياري مطبق كذلك في بعض الولايات الامريكية . والغالب فيها أن يكون الشعب هو صاحب الحق في طلب الاستفتاء ، بأن يتقدم عدد من الناخبين خلال مدة معينة بعريضة يطلبون فيها الاستفتاء . فإذا لم تقدم هذه العريضة ينطبق القانون دون استفتاء . وأحياناً تكون البرلمانات هي التي تقرر عرض القوانين التي وافقت عليها على التصويت الشعبي .

وتنص أغلب الدساتير الماركسية أو الاشتراكية على الاستفتاء الاختياري غير أنه نادر الحدوث عملاً لأنه ليس من حق الشعب في هذه البلاد أن يتدخل مباشرة في الشئون التشريعية . وعادة ما يكون طلب اجراء الاستفتاء مقصوراً على الحكومة أو احدى هيئاتها . وقد نص الدستور المجري لعام ١٩٤٩ في المادة رقم ٢٠ منه على أن مجلس الرئاسة يستطيع أن يأمر باجراء الاستفتاء على بعض المسائل المتصلة بالمصلحة القومية . كما يعترف دستور جمهورية المانيا الديمقراطية (الشرقية) الصادر عام ١٩٦٨ في المادة رقم ٥٣ منه بنفس الامكانية لمجلس النواب . وينص دستور الاتحاد السوفيتي الجديد لعام ١٩٧٧ في المادة الخامسة منه على أن « تطرح أهم مسائل حياة الدولة

للتصويت الشعبي العام (الاستفتاء) » . غير أن مثل هذه الاستفتاءات لا يمكن أن تكون حقاً وسيلة مشاركة مباشرة في الحكم أو أداة رقابة فعالة من الشعب على ممثليه، لأن هؤلاء الممثلين وحدهم ـ فعلاً أو قانوناً ـ هم أصحاب الحق في طلب الاستفتاء . ولا غضاضة عندهم في ذلك لادعاء انعدام الطبقية وتجانس التركيب الاجتماعي للدولة .

المبحث الثاني

الاستفتاء الاختياري والاعتراض

يقلل بعض الفقهاء من أهمية الاستفتاء الاختياري بالنسبة للدور التشريعي للشعب بمقولة ان الشعب في هذا النظام لا يمكن اعتباره هيئة تشريعية بالمعنى الصحيح لأن دوره يقتصر على مجرد امكانية عرقلة القانون أو الاعتراض عليه . وبذلك فان الاستفتاء الاختياري لا يختلف في أثره عن نظام الاعتراض الشعبي . إذ إن تخلف التصويت الشعبي لا يمكن تحليله على أنه موافقة ضمنية على القانون ، لأن عدم المطالبة بالاستفتاء ليس له إلا مفهوم سلبي ، وهو يتضمن فقط أن عدم استخدام الشعب لحقه في الاعتراض يجعل القانون – وهو صحيح بمجرد خروجه من البرلمان – لا يواجه أية عقبة في تنفيذه . ولنفس السبب فإن التصويت الشعبي لصالح القانون الذي طلب عرضه على الاستفتاء ليس له قيمة القرار التشريعي لأنه لا يضيف شيئاً إلى القانون الذي كان من قبل كاملاً ولا يمثل غير تنازل من الشعب عن حقه في الاعتراض . وذلك بخلاف الاستفتاء الاجباري الذي يشرك الشعب دائماً ومباشرة في تكوين القوانين بحيث لا تصبح كاملة إلا عن طريق القبول الشعبي الذي يعد تصديقاً حقيقياً من المواطنين للأعمال التشريعية للدولة [1] .

(١) راجع في عرض هذا الرأي :
Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, note, P. 348, 349 et 499.

وقد ازدهر هذا الرأي في سويسرا على وجه الخصوص [1] فأكد بعض الفقهاء أن الاستشارة الشعبية هناك لا تهدف إلى اشراك الشعب في وضع القوانين كتطبيق من تطبيقات الديمقراطية المباشرة ، وإنما إلى مجرد منحه رخصه اعتراض بالنسبة للقوانين التي تتصل بالحقوق الفردية ومسائل الضرائب بحيث لا تطبق مثل هذه القوانين ضد ارادة الاغلبية الشعبية ، وذلك بخلاف القوانين المتعلقة بالمرافق العامة . وأضافوا أن الاستفتاء الاختياري لا يقدم للمواطنين المعارضين للتشريع الذي وافق عليه البرلمان سوى وسيلة رجوع مشابهة لفكرة امكان استئناف الحكم القضائي أمام محكمة أعلى درجة من تلك التي أصدرته . فحكم محكمة الدرجة الأولى يوجد قانوناً رغم قابليته للطعن ، وفصل محكمة الدرجة الثانية في الطعن لا يتضمن اشتراك هـذه المحكمة في تكوين الحكم الذي سبق اتخاذه . كذلك فإن الشعب السويسري عندما يدعى للحكم على تشريع من التشريعات بناء على طلب عدد من المواطنين ، فإنه لا يعتبر مشاركاً في صنع هذا التشريع . لذلك فإن القانون — في حالة عدم طلب الاستفتاء — ينفذ بمقتضى قرار البرلمان ، تماماً كما ينفذ الحكم الذي لم يطعن فيه كعمل صادر من المحكمة التي أصدرته [2] .

والحقيقة أن الاتجاه الذي يرى في الاستفتاء الاختياري الذي نص عليه الدستور الفيدرالي السويسري نوعاً من أنواع الاعتراض الشعبي يصطدم بنص المادة ٨٩ من هذا الدستور . فهذا النص لا يتحدث عن احتمال اعتراض من المواطنين على قانون قبلته الجمعية الفيدرالية وإنما يقضي بأن الشعب مدعو لقبول القانون . وكلمة قبول adoption لا تعني الاعتراض على تنفيذ

(١) ويرى بعض الفقهاء الفرنسيين كذلك أن الاستفتاء الاختياري يأخذ شكل اعتراض شعبي . راجع موريس ديفرجيه — المرجع السابق — ص ٣٣٥ .

(٢) راجع في ذلك : كاري دي مالبرج — المرجع السابق — هامش ص ٣٥٠ وما بعدها .

قانون اكتمل من قبل وإنما تعني الفصل في تكوين القانون نفسه بقبوله أو رفضه ، وهي لا تكاد تختلف عن كلمة قبول acceptation الواردة بالمادة ١٢٣ بشأن تعديل الدستور ، رغم أن الاستفتاء في الحالة الاخيرة اجباري لا يمكن معه القول بأن سلطة الشعب بشأنه تنحصر في مجرد رخصة اعتراض . كما يؤكد نفس المعنى ما جاء بالنص الالماني للمادة ٨٩ التي بعد أن قضت بأن القوانين الفيدرالية لا تتخذ إلا بموافقة المجلسين نصت على أن هذه القوانين تعرض على الشعب لقبولها أو رفضها إذا طلب الاستفتاء عليها عدد معين من المواطنين . هذا يعني أن القرار المطلوب من الشعب هو من نفس طبيعة القرار المطلوب من البرلمان ، ويستبعد الرأي القائل بأن موافقة البرلمان تكفي لنشأة القانون . فالقانون لا يكتمل إلا بالموافقة الشعبية ، ورفض الشعب للقانون لا يضع مجرد عقبة في طريق تنفيذه ، ولكنه يعدم ذلك الجزء من العمل التشريعي الذي قام به البرلمان . لذلك نصت المادة ١٥ من القانون الفيدرالي الصادر بشأن التصويت الشعبي في ١٧ يونية عام ١٩٧٤ على أنه « إذا رفضت أغلبية المصوتين القانون أو القرار المعروض عليهم فإنه يعتبر باطلاً وكأن لم يكن »[1] .

كما أن النص سالف الذكر يتحدث عن قبول الشعب للقوانين دون تفرقة بين ما يتصل منها بالحقوق الفردية وما لا يتصل . ولا تنتقص الصفة

---

(١) راجع كاري دي مالبرج — المرجع السابق ص ٣٥٠ ، ٣٥١ .
ويضيف المؤلف (ص ٣٥٣) أنه حتى بافتراض صحة الادعاء القائل بأن القانون الذي وافق عليه البرلمان يعتبر قانوناً كاملاً ، فإن ذلك يؤكد أن الشعب سلطة تشريعية حقيقية ، إذ بدونها لن يتمكن من رفض هذا القانون البرلماني والغائه . لذلك يؤكد الفقهاء السويسريون أن دستور عام ١٨٧٤ قد أدخل تعديلات جوهرية في النظام الدستوري السويسري ، رغم أنه لم يعدل كثيراً عن أحكام دستور سنة ١٨٤٨ . وتتركز هذه التعديلات أساساً في منح هيئة الناخبين سلطة الكلمة الأخيرة في تكوين الارادة التشريعية للدولة على المستويين الدستوري والعادي .

الاختيارية للاستفتاء من أهمية دور الشعب التشريعي ، إذ إنه يستطيع دائماً أن يعلن ارادته التشريعية صراحة بمجرد اظهار رغبته في ذلك .

أما عن قياس الاستفتاء الاختياري بالاستئناف القضائي فهو قياس مع الفارق . إذ إن المستأنف يهاجم حكماً صدر من محكمة أمام محكمة أخرى . أما المواطنون الذين يطلبون عرض القانون الذي وافق عليه البرلمان على الشعب ، فإنهم لا يرفعون طعناً أمام سلطة أجنبية عنهم . إذ إن الشعب نفسه ، بعد أن يرفع اليه الامر بواسطة عدد من أفراده ، هو الذي يفصل في قبول التشريع أو رفضه [1] ، ونضيف أنه في حالة عدم الطعن في الحكم لا يمكن الحديث عن الموافقة الضمنية لمحكمة الاستئناف على حكم محكمة الدرجة الأولى ، لأن محكمة الاستئناف - بفرض علمها بحكم محكمة الدرجة الأولى - لا تتدخل إلا بناء على دعوى مرفوعة إليها من أصحاب المصلحة فيها . ومن ناحية أخرى إذا كان صحيحاً أن المحكمة العليا لا تساهم في تكوين حكم محكمة الدرجة الأولى ، فإنها في حالة تأييده تساهم لا شك في قوته القضائية ، تلك القوة التي بدونها ما كان يمكنها في حالة رفضه أن تستبدل بهذا الحكم حكمها الذي تراه .

وفضلاً عن ذلك فإنه إذا كان الشعب السويسري لا يساهم في خلق القانون بحيث يستمد هذا الأخير قوته الرسمية من قبوله بواسطة الجمعية الفيدرالية فقط ، لترتب على ذلك أن تستطيع هذه الجمعية بارادتها المنفردة الغاء القوانين التي وافق عليها الشعب صراحة أو ضمناً ، بقرارات تدعى تعلقها بحالة ضرورة فتحررها من الخضوع للاستفتاء الشعبي . كما يترتب على ذلك أيضاً أن يستطيع البرلمان بارادته وحدها أن يحيى قانوناً رفضه الشعب ، بقبوله في شكل قانون من قوانين الضرورة . وهذه النتائج تخالف

---

(١) كاري دي مالبرج - المرجع السابق - ص ٣٥٣ .

المادة ٨٩ من الدستور السويسري في نصها وروحها على السواء [١] .

ويفسر تفضيل الاستفتاء الاختباري عن الاستفتاء الاجباري باعتبارات عملية . إذ إن استلزام قرار شعبي صريح بقبول القانون يتضمن أعباء ومضايقات متزايدة لهيئة الناخبين بدعوتها المتكررة للتصويت عند ظهور كل قانون جديد . والاستفتاء الاختياري يتفادى هذه العيوب والتعقيدات مع تأكيد مبدأ الاستفتاء وتحقيق مزاياه الفعلية بأن يقدم للشعب أداة كافية للسيادة التشريعية لا يمكن معها أن يفرض عليه أي تشريع على الرغم من ارادته . لذلك كان جان جاك روسو يوصي بهذا النوع من الاستفتاء [٢] . غير أنه يجب الاعتراف بأن الشعب يفقد سلطته التشريعية المتعلقة بالاستفتاء الاختباري إذا هو تكاسل في طلب عرض القانون الذي أقره البرلمان على الاستفتاء الشعبي خلال المدة المحددة . وإن كان ذلك صعب الحدوث في البلاد المتقدمة الواعية ذات الاحزاب السياسية الحرة اليقظة .

ونحن لا ننكر ما بين نظامي الاختياري والاعتراض الشعبي من تقارب عملي ، إذ في كلتا الحالتين لا ينفذ القانون إذا أبدى الشعب عدم موافقته عليه خلال مدة معينة من اعداده . وهذا التقارب هو الذي دفع بعض الفقهاء إلى ادعاء التعادل أو التطابق بين هذين النظامين من نظم الرجوع المباشر إلى الشعب [٣] . وهذا الادعاء محل نظر ولا يحجب ما بين النظامين من خلاف قانوني يسمح بالتمييز بينهما [٤] . ففي نظام الاعتراض الشعبي ليس للشعب

---

(١) كاري دي مالبرج — المرجع السابق — ص ٣٥١ .

(٢) راجع : J. Rousseau, Contrat social, liv. II, ch. I.

(٣) راجع : L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. I, P. 328.

(٤) راجع في ذلك :

— R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, P. 402, note 15.

— Esmein, Elements de droit constitutionnel, 5e éd. P. 356 et suiv. et 371 et suiv.

سوى رخصة منع أو امكانية اعاقة بالنسبة لقانون تام التكوين ، أما في نظام الاستفتاء الاختياري فإن للشعب سلطة خلق وحق انشاء . فتكوين القانون في هذه الحالة يعتمد على تصديق الشعب ويقتصر دور البرلمان على اعداد مشروع قانون ليس له غير قيمة اقتراح ولا يستمد قوته القانونية ويصبح قانوناً كاملاً إلا بقبوله صراحة أو ضمناً بواسطة الشعب . وينشأ القبول الضمني عن عدم المطالبة بعرض مشروع القانون على الاستفتاء خلال المدة المحددة . وهذا هو معنى الصفة الاختياريةللاستفتاء والقبول الضمني أيسر بالنسبة للمواطنين ، كما أنه يجعل القبول الصريح بعد ذلك تزيد لا داعي له [1] .

---

(١) راجع : J. Rousseau, Contrat social, livre II, chapitre I.
وكان دستور ٢٤ يولية عام ١٧٩٣ الفرنسي ينص صراحة على أن الهيئة التشريعية تقترح القوانين ولا تكون القوانين كاملة الا بموافقة الشعب عليها صراحة أو بعدم طلب عرضها على الاستفتاء (المادتان ٥٣ ، ٥٨ من هذا الدستور) . أما مشروع دستور جيروندين Girondin لسنة ١٧٩٣ فكان يقيم نظاماً للاعتراض الشعبي بمقتضاه يستطيع عدد من المواطنين أن يطلبوا من الجمعيات الشعبية الدنيا رأيها في الغاء تشريع قبله البرلمان . فإذا وافقت هذه الجمعيات على طلب الالغاء يتم تجديد الهيئة التشريعية ليتولى المشرع الجديد تقرير الغاء القانون المقصود أو بقاءه . فلم يكن الالغاء يتم بواسطة المواطنين أنفسهم ، كما لم يكن المواطنون يساهمون في تكوين القانون ، بل كانت المادة ٢٩ من الفصل الثامن من هذا الدستور تنص صراحة على أنه رغم أن استقرار أو تثبيت القوانين التي قبلها البرلمان يعتمد على رقابة الشعب ، فان تنفيذها المؤقت يكون ساري المفعول .
راجع كاري دي مالبرج – المرجع السابق ص ٤٠٢ .

المبحث الثالث

مدى وجوب الشورى في الإسلام

اختلف فقهاء المسلمين فيما إذا كانت الشورى تعتبر أمراً واجباً أو مفروضاً على الحكام ، أما أنها مجرد وسيلة مندوبة أو مستحبة يستطيعون الرجوع اليها إذا شاءوا الاستعانة بآراء الآخرين فيما يعرض لهم من مشاكل متصلة بشئون الحكم . وظهر في هذا المجال اتجاهان : أحدهما يؤكد وجوب الشورى والآخر يقول إنها مندوبة فحسب . ونرى أن الشورى واجبة ولكن الحاكم هو الذي يقدر موضوعاتها حسب ما تنطوي عليه من غموض وأهمية . ونعرض فيما يلي لمختلف هذه الآراء .

١ ــ الشورى واجبة :

أما الرأي الأول فمفاده أن الشورى واجبة على الحكام ، فهم ملزمون باستشارة أولي الرأي في المسائل العامة ليكونوا على بينة من أمرها قبل البت فيها . ويستند هذا الرأي بالإضافة إلى سنة رسول الله القولية والفعلية إلى ما ورد بشأن الشورى في كتاب الله . فيقول الله تعالى في الآية رقم ١٥٩ من سورة آل عمران « وشاورهم في الأمر » [1] . وذلك بصيغة الأمر ، والأمر

---

(١) راجع : سيد قطب : في ظلال القرآن ــ الجزء الثاني ــ ص ١١٨ .
ويقول المؤلف « بهذا النص الجازم : «وشاورهم في الامر» .. يقرر الإسلام هذا =

يفيد الوجوب . وفي الآية رقم٣٨ من سورة الشورى يذكر الله تعالى الشورى إلى جانب ركنين هامين من أركان الإسلام هما الصلاة والزكاة . وقد وردت الشورى بينهما كما لو كانت إحدى الصفات الأساسية التي يجب أن يتصف بها المسلم كما يقيم الصلاة ويؤتي الزكاة . فيقول الله تعالى « والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون »[1] . ويدل على وجوب الشورى كذلك كثرة التجاء رسول الله ﷺ وخلفائه الراشدين إليها [2] وذهب بعض الفقهاء في تأكيدهم لوجوب الشورى إلى حد القول بأن الحاكم الذي يستبد برأيه ويحرم الأمة من حق الشورى يكون واجب العزل [3] .

٢ — الشورى مندوبة :

أما الرأي الثاني فيقول إن الشورى مندوبة أو مستحبة فقط ، ولكنها ليست فرضاً أو واجباً على الحاكم . وندب الشورى لا يعني مجرد جواز الرجوع إليها ، وإنما تفضيل ذلك والمثوبة عليه ، أما الأمر بالشورى الذي ورد في كتاب الله فإنه للندب وليس للوجوب . كما أن ذكرها كصفة من صفات المؤمنين لا يحتم وجوبها . وقالوا إن رسول الله ﷺ كان « يشاور

= المبدأ في نظام الحكم — حتى ومحمد رسول الله (ص) هو الذي يتولاه . وهو نص قاطع لا يدع للامة المسلمة شكاً في أن الشورى مبدأ أساسي ، لا يقوم نظام الإسلام على اساس سواه .. » .

(١) انظر الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ٢٤٣ .

(٢) راجع : الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية — ١٩٧٤ — ص ١٧٠ .

(٣) القرطبي : الجامع لاحكام القرآن — الجزء الرابع — ص ٢٤٩ .

أصحابه في الأمر إذا حدث تطييباً لقلوبهم ليكون أنشط لهم فيما يفعلونه »[1].
كما أنه عليه السلام وكذلك الخلفاء الراشدون من بعده كانوا يستشيرون في بعض أمور ولا يستشيرون في بعض آخر [2].

وبالنسبة للشورى في عصر الخلفاء الراشدين — بصفة خاصة — يرى بعض الفقهاء « أن الشورى وإن كانت طبعاً غالباً لخلفاء وفقهاء هذا العصر ، إلا أنها لم تكن مسلكاً لازماً في كل فصل في خصومة ، أو مقدمة لا بد أن تسبق كل فتوى . بل كانت تتبع في كثير من الحالات ، على أنها أمر محبب يقي من الزلل ، ويؤدي إلى تمحيص الرأي . باستثناء أحكام المسائل التي لها ارتباط مباشر بجميع المسلمين ، كتولية الخليفة ، أو بمجموعة كبيرة منهم ، كتوزيع الغنائم ، وكذلك الأحكام التي لها أهمية خاصة لخطورة آثارها ، كما في الفصل في الدماء والعقوبات البدنية . حيث يلتزم الخلفاء باستشارة كبار الصحابة . ولا عيب على مسلك الإسلام ، عندما يعطي الخليفة حق الافتاء دون مشورة ، في الحالات العادية ، لأنه مجتهد ، وذو عقل راجح ، ومن ثم فانه خبير بتشريعات الإسلام وتعاليمه ، مدرك لغاياته »[3] .

---

(١) تفسير ابن كثير — الجزء الاول — ص ٤٢٠ .

(٢) نقل الرازي عن الشافعي أن « شاورهم » هنا للندب لا للوجوب ... والحكمة في المشورة أن تطيب قلوبهم ، وترتاح نفوسهم . ويقول الاستاذ محمد جواد مغنية (التفسير الكاشف — الجزء الثاني ص ١٨٩) إن هذا القول أقرب إلى الاعتبار ، لأن المعصوم لا يسترشد برأي غير المعصوم . ومهما يكن فإن الدين بعقيدته وشريعته هو من وحي السماء، وليس لأحد فيه رأي ، حتى الرسول (ص) فإنه مبلغ لا مشرع .. وقد خاطبه الله بقوله « ليس لك من الامر شيء ... إنما أنت منذر » . وراجع كذلك : الوجيز في تفسير القرآن العزيز للامام أبي الحسن الواحدي — ص ١٢٧ حيث يقول : (وشاورهم في الامر) تطييباً لنفوسهم ورفعاً من أقدارهم ولتصير سنة .

(٣) الدكتور حسن صبحي — المرجع السابق ص ١٣١ .

وجوب الشورى مقرون بتقدير موضوعها :

ونرى أن الشورى واجبة على الحاكم المسلم . وذلك لصراحة الأمر بها في القرآن الكريم ، ولما لها من فضل في إصلاح شئون الحكم ، ولأن الرسول عليه الصلاة والسلام وكذلك الخلفاء الراشدين رضوان الله عليهم أجمعين كانوا في الحقيقة يلتزمون بتطبيق مبدأ الشورى ، على الرغم مما قيل أو بدا من حيث الظاهر من عدم التزامهم به في بعض الحالات. ولكن وجوب الشورى لا يكون إلا حيث توجد الحاجة إليها ، أي بالنسبة لما يستشكل من أمور . وهذه نقطة بالغة الأهمية ، لأن سر اختلاف الرأي حول وجوب الشورى أو ندبها يرجع في الحقيقة إلى تفسير ماهية « الأمر » الذي أمر الله سبحانه بالمشورة فيه عندما قال تعالى « وشاورهم في الأمر » . فهل هذا « الأمر » يعني كل مسألة صغيرة أو كبيرة،واضحة أو غامضة تتصل بشئون المسلمين، بحيث يجب على الحاكم أن يستشير المسلمين في كافة شئون الدولة أياً كانت درجة أهميتها ووضوحها . أم أن هذا « الأمر » الذي يلتزم الحاكم بالاستشارة فيه يجب أن يكون على درجة معينة من الأهمية أو الغموض ، مما يجعله يستحق العرض على أولي الرأي لاستشارتهم فيه ؟ .

الحقيقة أنه ليس من المقبول عقلاً أو الممكن عملاً أن يلتزم الحاكم باستشارة الناس في كل شئون الحكم حتى الصغائر وإن قلت أهميتها والمسائل الواضحة وإن لم تثر جدلاً . وإن المنطق ليقضي بألا يلتزم الحاكم بالاستشارة إلا في الامور التي تكون على درجة معينة من الأهمية والغموض [1] ، بحيث يفيد فيها النقاش وتبادل الحجج والآراء [2] . ولكن من ذا الذي يرجع إليه

---

(١) يقول الدكتور سليمان الطماوي (المرجع السابق ص ١١٤) إن « الخلاف إنما يكون حول مبدأ قيام الحكم أو حول تفسيره . أما إذا اطمأن الخليفة إلى حكم الله وإلى تفسيره فإن واجبه أن ينفذه فوراً دون حاجة لمشورة .

(٢) ويقول الرازي: ذهب كثير من العلماء إلى أن الالف واللام في لفظ الأمر ليسا =

لتقرير هذه الدرجة من الأهمية والغموض التي يجب معها عرض الأمر على أهل الشورى ؟ لا شك أن المرجع في ذلك أساساً هو ولي أمر المسلمين نفسه ، وإن كان للمسلمين أنفسهم – من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر – حق مطالبة الحاكم بعرض أمر من الأمور المهمة على أولى الرأي لمناقشته واستظهار جوانبه المختلفة ومتعلقاته قبل اتخاذ قرار فيه . لذلك فإن فكرة التزام الحاكم بالشورى كواجب ، أو جوازها له كمندوب تمتزج في الواقع أو تتداخل مع فكرة تقدير مدى أهمية وغموض الأمر الذي تجب الشورى فيه . فإذا ترك هذا التقدير لنفس الحاكم أساساً ، فمن الطبيعي أن يرجع إلى الشورى في بعض الأحوال ولا يرجع إليها في البعض الآخر حسبما يرى بالنسبة لدرجة أهمية وغموض الأمر موضوع الشورى . وله في ذلك نوع من السلطة التقديرية .

وغني عن البيان أن الشورى في عصر الرسول ﷺ كانت تتم أساساً بقصد تربية الناس سياسياً وتعويدهم على ممارستها ، وليس بهدف حل مشاكل المسلمين أو الاستفادة منها في التشريع أو اتخاذ القرارات . لأن الوحي الإلهي كان لا يزال يتنزل على الرسول الكريم. وهذا لا ينفي ما عاد على المسلمين من مشورة الرسول لأصحابه من فوائد خاصة فيما يتعلق بمسائل

= للاستغراق ، بل للعهد ، والمعهود في هذه الآية الحرب ولقاء العدو ، فيكون قوله تعالى « وشاورهم في الامر » مختصاً بالحرب فقط . وقال آخرون : إنه يشمل جميع الامور الدنيوية دون غيرها . راجع التفسير الكاشف لمحمد جواد مغنية – الجزء الثاني – ص ١٨٩ . وجاء في تفسير المنار للاستاذ محمد رشيد رضا والشيخ محمد عبده أن « المراد بالامر أمر الأمة الدنيوي الذي يقوم به الحكام عادة ، لا أمر الدين المحض الذي مداره الوحي دون الرأي » . راجع الجزء الرابع – الطبعة الثانية – ص ٢٠٠ ، وورد بتفسير الكشاف للزمخشري أن الاية قرئت في بعض القراءات « وشاورهم في بعض الامر » راجع الجزء الاول – ص ٤٣٢ .

الحرب والقتال . فلا يمكن إنكار أثر مشورة الحباب بن المنذر بتغيير مكان نزول جيش المسلمين لاحتلال موارد المياه في غزوة بدر ، أو نتيجة مشورة سلمان الفارسي بحفر خندق حول المدينة في غزوة الخندق . ولعل مثل هذه التجارب المفيدة كانت إثباتاً عملياً من الله ورسوله للمسلمين بفائدة الشورى وحافزاً لهم على اتباعها .

* * *

الفصل الثالث

أنواع الاستفتاء من حيث عمومية الاقتراع

الاستفتاء العام والاستفتاء المقيد

نتناول بالدراسة في هذا الفصل أنواع الاستفتاء من حيث عمومية الاقتراع فيه ، فنبحث التفرقة بين الاستفتاء العام والاستفتاء المقيد في النظم الدستورية الوضعية ثم نتحدث عن موقف الشريعة الإسلامية منها . وذلك في مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : الاستفتاء العام والمقيد في الأنظمة الوضعية

المبحث الثاني : نطاق أهل الشورى في الإسلام

المبحث الأول

الاستفتاء العام والمقيد في الأنظمة الوضعية

الاستفتاء العام :

يمكن تعريف الاستفتاء العام — على غرار الاقتراع العام — بأنه إشراك كافة المواطنين في التصويت على موضوعه دون اشتراط قسط تعليمي أو نصاب مالي أو انتماء وراثي . أما الشروط الأخرى فلا تتنافى مع عمومية الاستفتاء سواء اتصلت بالسن بأن يحدد الحد الأدنى لعمر المقترعين ، أو بالجنس بأن يقصر التصويت على الذكور دون الاناث ، أو بالعقل بأن يشترط السلامة من الجنون وما يلحق به ، أو بالشرف بألا يكون المواطن ممن سبق ارتكابه لجرائم معينة دون أن يرد إليه اعتباره . والاستفتاء العام هو السائد الآن في كل البلاد التي تطبق نظام الاستفتاء الشعبي في العصر الحديث .

ويرى بعض الفقهاء أن اشتراط معرفة القراءة والكتابة وحرمان الأميين من التصويت لا يدخل ضمن شرط التعليم أو يجعل التصويت مقيداً ، وإنما يعد مجرد شرط تنظيمي يشبه شروط السن والجنس والعقل والشرف . وذلك لأن معرفة القراءة والكتابة قد أصبحت منذ اختراع الطباعة بمثابة حاسة سادسة كما يقولون [1] .

---

(١) راجع في ذلك : دكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية — ١٩٧٤ — ص ١٢٢ ، ١٢٩ .

ويقال في مزايا التصويت العام أنه أقرب إلى معرفة الرأي العام للشعب ، وأنه وسيلة من وسائل تربية المواطنين سياسياً وخلق روح الاهتمام بالشؤون العامة فيهم . فضلاً عن أنه يحل صعوبة ومشاكل تحديد أصحاب حق التصويت في حالة الأخذ بنظام الاستفتاء المقيد . ويقال في نقده إن غالبية المصوتين في البلاد المتخلفة تتصف بالجهل وعدم الصلاحية لممارسة شؤون الحكم وأن نتائج تجربة التصويت العام كانت غالباً مخيبة للامال لا تؤتي ثماراً طيبة .

الاستفتاء المقيد :

أما الاستفتاء المقيد فيمكن تعريفه – على نسق الاقتراع المقيد – بأنه اشتراط قسط تعليمي أو نصاب مالي أو انتماء وراثي في المصوتين على موضوع الاستفتاء ، وذلك بالاضافة إلى الشروط التنظيمية المتعلقة بالسن أو الجنس أو العقل أو الشرف .

ويكاد شرط النصاب المالي يندثر مع شرط الانتماء وراثياً إلى طبقة أو فئة معينة . وذلك لأن كلا الشرطين ليس دليلاً أكيداً على تفهم الشؤون العامة للدولة . ورب فقير غير حسيب أعلم وأقدر على ممارسة السياسة وأمور الحكم من غني نسيب . كما أن أياً من الشرطين يجافي العدالة ولا يتفق وروح العصر .

ويقال في مزايا التصويت المقيد بشرط المستوى العلمي أن تولي شؤون المجتمع بواسطة أعلم أبنائه من شأنه توفير حسن القيادة وتحقيق أفضل النتائج لصالح الجميع . فلا شك أن المتعلم أقدر على فهم الأمور العامة ومعالجتها من الجاهل قليل المعرفة . ويقال في عيوبه أن تمييز بعض أفراد الشعب لعلمهم – ومن باب أولى لمالهم أو نسبهم – يبعث روح الفرقة والتذمر في نفوس الآخرين . بل وقد يؤدي إلى الاضطراب والثورات . وقد

كان ذلك فعلاً من أهم أسباب ثورة ١٨٤٨ الفرنسية . كما أن من شأن نظام التصويت المقيد تقليل عدد المصوتين مما يسهل التأثير عليهم أو إفساد ضمائرهم . لذلك قيل إن العلم وحده لا يكفي ولا يضمن السير في الطريق السليم أو يحتم المضي على الصراط المستقيم ، وإنما يجب أن يضاف إلى العلم عنصر العدالة أو التقوي حتى لا يغلب المتعلم مصالحه الخاصة أو الطبقية أو الحزبية على المصالح العامة للدولة .

• • •

المبحث الثاني

نطاق أهل الشورى في الاسلام

في بحثنا لنطاق أهل الشورى في الإسلام ومدى شموله لكافة المسلمين : نعرض أولاً لموقف الشريعة الإسلامية في ترجيح رأي العلماء أو أهل الشورى ، ثم نبين الشروط التي كانت تشترط في أهل الشورى . وذلك في مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : ترجيح رأي العلماء

المطلب الثاني : شروط أهل الشورى

المطلب الأول

ترجيح رأي العلماء

كان المسلمون الأولون يرجعون في مشورتهم واختيار حكامهم — عادة — إلى أولئك الذين عرفوا باسم أهل الشورى في زمن الرسول ﷺ ، أو أهل الحل والعقد كما أطلق عليهم في عهد الخلفاء الراشدين [1] . وهم بصفة

(١) وتعبير أهل الحل والعقد قد استخدم بمعنيين متميزين . أما المعنى الاول — ويتحدث عنه الفقهاء في باب الإمامة أو الخلافة — فيقصد به تلك الهيئة أو الجماعة التي تتولى =

عامة حكماء المؤمنين وصفوتهم . . وهؤلاء يشملون السابقين إلى الإسلام من الصحابة ، وذوي التضحية والفراسة من المؤمنين ، وزعماء الأنصار الذين أسلموا على يدي الرسول عليه السلام في مكة ودعوه للهجرة إلى المدينة ، وحفظة القرآن المتفقهين في الدين [1]. وكان النبي ﷺ يكثر من استشارة أبي بكر وعمر على وجه الخصوص كما لو كانا حواريي الرسول ووزيريه . وقال لهما عليه السلام « لو اجتمعتما في مشورة ما خالفتكما » [2] . وبعد وفاته ﷺ كان الخلفاء الراشدون يستشيرون عادة من بقي حياً من صحابة الرسول عليه السلام ويجمعون كبار الصحابة في المسجد لمناقشتهم في شؤون الدولة . وقد وصل الأمر بعمر بن الخطاب إلى منع الصحابة رضوان الله عليهم من الخروج من المدينة لمشاورتهم فيما يجد من مسائل تحتاج إلى اجتهاد [3] و [4]مشـورة .

= اختيار الخليفة ولا يشترط في أعضائها غير الخلق الكريم والعلم بشروط الإمامة والخبرة السياسية المؤدية إلى حسن الاختيار . أما المعنى الثاني — ويتحدث عنه علماء الأصول في باب الاجتهاد — ويقصد به تلك الهيئة أو الجماعة التي تتولى استنباط الأحكام الشرعية وهي أضيق نطاقاً وأقل عدداً من الهيئة المقصودة في المعنى الأول وتعتبر جزءاً منها لأن كل أعضائها من المجتهدين .

راجع : الدكتور ضياء الدين الريس : النظريات السياسية الإسلامية — ص ١٨٣ .

(١) أبو الأعلى المودودي : نحو الدستور الاسلامي — طبعة ١٩٥٤ — ص ٧٧ وما بعدها .

(٢) ابن كثير : تفسير القرآن العظيم — الجزء الاول — ص ٤٢٠ .

(٣) الدكتور محمد فاروق النبهان : نظام الحكم في الإسلام — الكويت — ١٩٧٤ — ص ١٦٣ .

(٤) يرى بعض العلماء أن أهل الشورى في عهدي الرسول عليه الصلاة والسلام والخلفاء الراشدين كانوا يشكلون مجلساً للشوري منظماً محدد العدد له كتاب وأمناء سر على نحو ما هو موجود في العصر الحديث . ومن أصحاب هذا الرأي العالم الباكستاني المعروف أبو الأعلى المودودي (نحو الدستور الاسلامي — ص ٧٦ وما بعدها) . غير أننا نرجح ما يؤكده الدكتور عبد الحميد متولي من أن جماعة الشورى كانت=

وكانت مهمة أهل الشورى بعد عصر النبوة تتمثل في استنباط أحكام الوقائع الجديدة من مبادىء الشريعة الغراء . ومثل هذه المهمة لا يمكن أن يقوم بها غير المجتهدين . والمجتهدون لا يضعون أحكاماً مبتدأة جديدة ، إذ أن أحكام الشريعة قد اكتملت من قبل وفاة الرسول ﷺ ، وأنزل الله قوله تعالى « اليوم أكملت لكم دينكم وأتممت عليكم نعمتي ، ورضيت لكم الإسلام ديناً » [1] . والاجتهاد الذي يحدث بعد ذلك يكون الهدف منه هو مجرد إظهار حكم الإسلام في مسألة معينة تطبيقاً للمبادىء العامة التي وضعها [2] . ولا يجوز للمجتهدين أو المشرعين مخالفة الأحكام قطعية الثبوت والدلالة ، وهي تلك الأحكام الواردة في القرآن أو في الأحاديث الصحيحة التي لا تفيد غير معنى واحد ولا تحتمل التأويل . وكذلك لا يجوز لهم مخالفة الأحكام التي صدرت عن إجماع فقهاء المسلمين . ولا يكون الاجتهاد إلا في مجال النصوص ظنية الثبوت كالأحاديث التي تعتبر من خبر الآحاد ، أو النصوص ظنية الدلالة التي تقبل التأويل سواء أكانت من القرآن أم السنة ، أو من باب أولى النصوص ظنية الثبوت والدلالة وهي أحاديث أخبار الآحاد التي تحتمل التأويل .

وعلى ذلك فان أهل الرأي أو الاختيار [3] في الإسلام ليسوا عامة الناس أو كافتهم ، وإنما هم حكماؤهم أو القادرون على إبداء الرأي السديد

= بعيدة عن أن تكون مجلساً بالمعنى المعروف في العصر الحديث حسب ما يتضح من كتب التاريخ والتفسير والحديث . راجع : مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ص ٢٦٤ .

(١) الآية الثالثة من سورة المائدة .

(٢) الدكتور محمد سلام مدكور : مناهج اجتهاد الفقهاء — ص ٣٤٧ ، الأستاذ عبد الوهاب خلاف : السلطات الثلاث في الإسلام — مجلة القانون والاقتصاد — السنة ٣٧ — ص ٥٦٥ .

(٣) الماوردي : الأحكام السلطانية ص ٤ وما بعدها .

منهم ، أو هم العالمون المختصون بالمسائل المراد أخذ الرأي أو المشورة فيها[1] فلا تعرض المسائل العامة على كافة الناس ، بل ولا على كل أهل الحل والعقد وإنما على المتخصصين منهم في موضوعها . ففي أمور الدين يستشار فقهاؤه ، وفي مسائل الحرب يؤخذ رأي رجال الجيش ، وفيما يتعلق بمصالح البلاد المختلفة تعرض على العالمين بمجالها [2] . ويؤكد القرآن الكريم فكرة الرجوع إلى المختصين في فروع المعرفة المختلفة في قول الله تعالى « فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لا تعلمون » [3] . فأهل الذكر الذين يرجع إليهم في مجال الفقه هم الفقهاء وفي مجال الطب هم الأطباء وفي مجال الهندسة هم المهندسون ... الخ . وإن كانت فكرة التخصص في صدر الإسلام وفي العصور القديمة بصفة عامة لم تكن على ما هي عليه الآن من دقة وتحديد .

فإذا كان موضوع الشورى لا يحتاج إلى تخصص معين ويتعلق بسائر المسلمين وجب استشارة كافة أهل الحل والعقد ، واتسعت دائرة المشتركين في الشورى لتشمل كل من يمكن استشارته من المسلمين . ويؤيد ذلك مسلك عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما استشار المهاجرين والأنصار في قسمة أراضي العراق والشام التي أفاء الله بها على المسلمين [4] . ويصدق ذلك على وجه الحضور على المسائل المتصلة بالحقوق المالية للمسلمين . ومما يؤكد هذا

---

(١) القرطبي : الجامع لأحكام القرآن – الجزء الرابع ص ٣٤٩ .

(٢) يرى البعض أن الخلفاء كانوا فعلاً يستعينون بمجالس من العلماء في مختلف المجالات . ويضيف أن هؤلاء العلماء كانوا ينتخبون بواسطة سكان الأقاليم ثم يرسلون إلى عاصمة الخلافة ، غير أن فكرة انتخابهم لم تثبت في الحقيقة ويعوزها الدليل .

M. Barakatullah, The Khilafet, London, 1924, P. 63-64.

إشارة الدكتور فؤاد النادي : مبدأ المشروعية – ١٩٧٤ – ص ١٣٥ .

(٣) الآية رقم ٧ من سورة الأنبياء .

(٤) أبو يوسف : الخراج – ص ٢٣ وما بعدها .

المعنى أنه عندما أقطع الخليفة الأول أبو بكر الصديق رضي الله عنه رجلين[1] قطعة من الأرض بناء على طلبهما لاصلاحها وزراعتها ، بعد مشورة من حوله ، جاءه عمر بن الخطاب فقال له « أخبرني عن هذه الأرض التي اقطعتها هذين ، أهي لك أم للمسلمين عامة ؟ قال بل للمسلمين عامة . فقال ما حملك على أن تخص بها هذين دون جماعة المسلمين ؟ قال استشرت هؤلاء الذين حولي فأشاروا علي بذلك . قال فإذا استشرت هؤلاء الذين حولك فكل المسلمين أوسعتهم مشورة ورضا ؟ فقال أبو بكر رضي الله عنه : قد كنت قلت لك أنك أقوى على هذا ، ولكن غلبتني »[2] .

غير أن قصر الاستشارة — في المسائل التي تحتاج إلى الفكر والرأي — على أهل الشورى أو أهل الحل والعقد لا يتعارض مع مبدأ المساواة الذي قرره الإسلام[3] . وذلك لأن الاستشارة إنما تطلب ممن هو أهل لها وعنده العلم بموضوعها حتى تكون مجدية ذات معنى . وليست الشورى — في أغلب الأحوال — غير صورة من صور الاجتهاد[4] والمساواة بين الناس في أي أمر من الأمور لا تكون إلا في حالة توافر الشروط وتشابه الظروف المتعلقة بهذا الأمر . وهذا شيء منطقي لا يخفى على أصحاب الفكر السليم من الناس. وقد أكده الله تعالى في عديد من آياته البينات ، منها قوله عز وجل « قل هل

---

(١) هما الاقرع بن حابس وعيينه بن حصن .

(٢) الدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب — ص ١٢٠ .

(٣) يقول الله تعالى في الآية الثالثة عشرة من سورة الحجرات يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا ، إن أكرمكم عند الله أتقاكم » ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم « الناس سواسية كأسنان المشط ... لا فضل لعربي على عجمي ولا لأبيض على أسود إلا بالتقوى » .

(٤) راجع : الدكتور محمد البهي : الدين والدولة من توجيه القرآن الكريم — ١٩٧١ — ص ٥٢٩ .

يستوى الذين يعلمون والذين لا يعلمون إنما يتذكر أولوا الألباب »[1]
وقوله جل شأنه « وما يستوى الأعمى والبصير والذين آمنوا وعملوا الصالحات ولا المسيء ، قليلاً ما تتذكرون »[2] . وقوله تعالى « مثل الفريقين كالأعمى والأصم والبصير والسميع ، هل يستويان مثلاً ، أفلا تذكرون »[3]
ومثل هذه الآيات لا تحتاج إلى توضيح في بيان هذا المعنى . إذ ليس من المعقول أن يستشار فاقد البصر في أمر لا يمكن الحكم عليه إلا بالنظر كالألوان ومن غير المقبول ، استشارة الأصم في شيء يدرك بالسمع كالأصوات .

والإسلام لا يعتد بالكثرة العددية اعتداداً مطلقاً ، فرأى القلة من العلماء – فيما يحتاج إلى المعرفة – مرجح على رأي الكثرة من الجهلاء[4] . ويستدل على ذلك بآيات كثيرة من القرآن الكريم منها قوله تعالى « قل لا يستوي الخبيث والطيب ولو أعجبك كثرة الخبيث »[5] . وقوله جل شأنه « ولكن أكثر الناس لا يعلمون »[6] . ومما يؤكد هذا المعنى أنه لما تحرج موقف جيش المسلمين بالعراق بعد ذهاب خالد بن الوليد بقوة من المحاربين لنجدة جيش المسلمين بالشام ، أعد الخليفة عمر بن الخطاب جيشاً من بضعة آلاف مقاتل لإرساله إلى العراق . واستشار الناس في ذهابه بنفسه على رأس هذا الجيش . فقال له العامة : سر وسر بنا معك . ثم بعث إلى أهل الرأي ، فاجتمع إليه وجوه أصحاب النبي ﷺ وأعلام العرب ، فقال لهم : أحضروني الرأي

---

(١) الآية رقم ٩ من سورة الزمر .
(٢) الآية رقم ٥٨ من سورة غافر .
(٣) الآية رقم ٢٤ من سورة هود .
(٤) غير أن الاعتداد برأي الأغلبية قائم إذا اختلف العلماء أو أهل الشورى فيما بينهم بشأن المسألة المعروضة عليهم . إذ أن احتمال الصواب والرجحان أكبر في رأي الاغلبية منه في رأي الاقلية ، ما دام أصحاب الرأيين من أهل الرأي والمعرفة .
(٥) الآية رقم ١٠٠ من سورة المائدة .
(٦) الآية رقم ٢١ من سورة يوسف .

فلفلسطين.فأشاروا عليه بأن يبعث رجلاً من أصحاب الرسول ويبقى هو بالمدينة لتدبير شؤون الدولة ورعاية مصالحها . فقام وخطب في الناس فقال : « إن الله عز وجل قد جمع على الإسلام أهله ، فألف بين القلوب وجعلهم إخواناً. والمسلمون فيما بينهم كالجسد،لا يخلو منه شيء من شيء أصاب غيره. وكذلك يحق على المسلمين أن يكونوا وأمرهم شورى بين ذوي الرأي منهم ، فالناس تبع لمن قام بهذا الأمر . ما اجتمعوا عليه ورضوا به لزم الناس ، وكانوا فيه تبعاً لهم . أيها الناس إني إنما كنت كرجل منكم حتى صرفني ذوو الرأي منكم عن الخروج ، فقد رأيت أن أقيم وأبعث رجلاً ، وقد أحضرت هذا الأمر من قدمت ومن خلفت » [1] .

كما أنه يستحيل مادياً اجتماع الشعب كله في مكان واحد للمشاورة وتبادل الرأي [2] . وحتى لو تحقق ذلك لاستحال الوصول إلى قرار لتشعب الآراء واختلاف المنازع . وحتى لو صيغت الاستشارة في صورة مشروع يعرض على الناس للموافقة أو الرفض ، فإن كثيراً منهم لا يصلح لإبداء الرأي السليم في المسائل العامة . فوق أن الأمر قد يتعلق بمسألة فنية بحتة قد تخفى على معظم الناس ، ومن ثم فمن العبث الرجوع إليهم فيها . لذلك رأى البعض أن الإنابة في تشكيل أهل الشورى تعد أسلم الطرق لاختيارهم ، خاصة وأن الرسول ﷺ قد أشار على القوم بالرجوع إلى عرفائهم حتى يرفعوا إليه الأمر [3] .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب ــ ص ١٢٣ .

(٢) ابن حزم : الفصل في الملل والأهواء والنحل ــ الجزء الرابع ــ ص ١٦٧ وما بعدها محمد عبد الله العربي : نظام الحكم في الإسلام ــ ١٩٦٨ ــ ص ٨٤ .

(٣) الدكتور فؤاد النادي : المرجع السابق ص ١٤١ .

المطلب الثاني

شروط أهل الشورى

حاول علماء المسلمين استنباط الشروط الواجب توافرها في أهل الشورى [1] أو أهل الحل والعقد أو أهل الاختيار من واقع التجربة الإسلامية كما حدثت في العمل. وخلاصه ما توصل إليه العلماء أنه كان يشترط توافر شروط معينة في الفرد حتى يكون من أهل الشورى. وهذه الشروط كان يجب توافرها من باب أولى — بالإضافة إلى شروط أخرى — فيمن يتولى الإمارة أو الخلافة [2] ، وهي :

— الإسلام .
— التقوى .
— العلم .
— البلوغ والعقل .
— سكنى دار الإسلام .
— الرجولة .

---

(١) يرى بعض الفقهاء أن شروط أهل الشورى لا تتصل بقاعدة إسلامية ملزمة ، لأن سنة الأحكام في الشؤون الدستورية لا تعد — كقاعدة عامة — تشريعات عامة ملزمة . راجع : الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ٤٣ .
ويضيف المؤلف (ص ٢٠٣) أن مسألة بيان هذه الشروط « ليست في جوهرها مسألة دينية ، أو مسألة فقهية أو قانونية ، وإنما هي مشكلة اجتماعية سياسية ، يتقرر فيها الرأي أساساً بناء على ما تقتضيه ظروف البيئة الاجتماعية والسياسية في زمان ما ومكان ما » .

(٢) أبو الأعلى المودودي : تدوين الدستور الإسلامي — طبعة دار الفكر — ص ٦٤ وما بعدها .

ونتحدث فيما يلي بإيجاز عن كل منها :

١ - الإســـلام :

أول شروط أهل الشورى أن يكونوا مسلمين . لأنهم يمارسون نوعاً من الولاية على المسلمين . ولا ولاية لغير المسلم على المسلم فيقول الله تعالى « إن الذين آمنوا وهاجروا وجاهدوا بأموالهم وأنفسهم في سبيل الله والذين أووا ونصروا أولئك بعضهم أولياء بعض » [١] ويقول « يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم » [٢] . فالمسلمون هم الذين يؤمنون بالإسلام ويتحملون ما يفرضه عليهم من واجبات في إقامة وصيانة الدين والدولة ، كما يتمتعون بما يخولهم من حقوق في تنظيم الدولة وإدارة شؤونها العامة واختيار حكامها والاجتهاد فيما لم يرد فيه حكم صريح قاطع من المسائل التي تواجههم .

وعلى ذلك فلا يجوز للملحدين الكافرين بالله ، ولا للمشركين ، ولا لأهل الكتاب من أصحاب الأديان السماوية الأخرى وهي اليهودية والمسيحية أن يكونوا من أهل الشورى أو من الحكام . فأهل الذمة — وهم غير المسلمين المقيمين في إقليم الدولة الإسلامية ، المقرين لها بالولاء — ليسوا من أهل الرأي أو أولي الأمر في الدولة الإسلامية . ولم يحدث في أيام الرسول عليه السلام أو في عهد الخلفاء الراشدين أن ولي ذمي حاكماً أو وزيراً أو قاضياً أو قائداً . أو طلب منه أو سمح له بالإدلاء برأيه في اختيار حاكم أو في مسألة عامة .

ولا غرابة في ذلك ولا ظلم لأهل الذمة ، إذ أن الإسلام يضمن لهم

---

(١) الآية رقم ٧٢ من سورة الأنفعال .
(٢) الآية رقم ٥٩ من سورة النساء .

المحافظة على أنفسهم وأموالهم ومعتقداتهم [1] ، ويمتعهم بكافة الحقوق المدينة كالمسلمين سواء بسواء ، باستثناء تولي الوظائف الرئيسية في الدولة . بل ويعفيهم من تبعة الدفاع عن الدولة الإسلامية ليلقيها على عاتق المسلمين وحدهم [2] . غير أنه ليس هناك ما يمنع من استشارة غير المسلمين في المسائل

---

(١) قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : « من ظلم معاهداً أو كلفه فوق طاقته ، أو انتقص أو أخذ منه شيئاً بغير طيب نفسه ، فأنا حجيجه يوم القيامة » . راجع في ذلك : الدكتور محمد ضياء الدين الريس : النظريات السياسية الإسلامية – ١٩٦٩ – ص ٢٨٩ .

(٢) ويقول أبو الأعلى المودودي في التفرقة بين المسلمين والذميين في الحقوق السياسية في الدولة الاسلامية : « من كان يجد في نفسه شيئاً على هذين القسمين من المواطنة.... فلينظر نظرة فيما تعامل به اليوم الدولة الحاملة لفكرة من الأفكار من لا يؤمن بفكرتها والدول القومية من يسكن في داخل حدودها من الأقليات القومية ، ومن الممكن أن نقول بكل حزم وبكل تحد أن المشكلة التي تنشأ في دولة بوجود أقلية لا تؤمن بمبادئها في داخل حدودها قد حل الإسلام عقدتها بما لم يحلها به نظام آخر في الدنيا من العدل والكرم والتسامح . فقد حلها الاخرون باحدى طريقتين : إما أنهم حاولوا محوها ، أو جعلوا رجالها كالمنبوذين . أما الطريق الذي اختاره الإسلام ... فهو أنه وضع بالعدل التام حداً بين من يؤمنون بنظامه وبين ما لا يؤمنون به . فالذين يؤمنون به يلزمهم التقيد كل التقيد بمبادئه ، ويلقي عليهم التبعة في تسيير نظام الدولة وفقاً لهذه المبادىء . وأما الذين لا يسلمون بهذه المبادىء فلا يلزمهم اتباعها إلا إلى حد لا بد منه للمحافظة على نظام البلاد ، ويضمن لهم المحافظة على حقوقهم المدنية والإنسانية بعد إعفائهم من تبعة تسيير نظام الدولة » . راجع : تدوين الدستور الإسلامي – طبعة دار الفكر – ص ٧١ ، ٧٢ .

ويرى الدكتور عبد الحميد متولي أنه « يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار أن الحقوق التي تقررت منذ زمان طويل لغير المسلمين في الدول الإسلامية ، إذا رأى البعض المساس بها أو الانتقاص منها استناداً إلى تطبيق بعض أحكام الشرع الإسلامي ، فإن ذلك قد يكون من شأنه أن يؤدي إلى إحداث فتنة ، ولقد أجاز علماء الفقه الإسلامي عدم تطبيق النص إذا أدى تطبيقه إلى إحداث فتنة .. » . ويقول الدكتور متولي إن اختلاف الظروف يمكن أن يؤثر في اختلاف الأحكام الشرعية في غير المسائل المتعلقة بالعقيدة=

الدينوية من الناحية العلمية أو الفنية التي تخصصوا فيها وذلك بشرط ألا يمس الأمر أي حكم من أحكام الشريعة الإسلامية [1] .

وقد كانت صفة الإسلام في زمن صحابة رسول الله ﷺ تتضمن في المتصف بها قدراً وافراً من التقوى والعلم ، يجعل رأيه أقرب ما يكون من النزاهة والصحة وحسن الاختيار . غير أن وضع المسلمين الآن قد تغير ولم

= أو بالعبادات . ومن أوجه هذا الخلاف أن الدولة الاسلامية كانت في صدر الإسلام تقوم على أساس وحدة العقيدة الدينية بينما تقوم الدول الآن — ومنها الإسلامية — على أساس القومية في غير اعتبار لوحدة العقيدة وتنص الدساتير على مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز بينهم بسبب الدين أو الجنس أو الأصل أو اللغة . ومن أوجه الخلاف كذلك أن الحرب كانت تعد دفاعاً عن الدين ضد خصومه لذلك كان عبء الحرب ملقى على المسلمين وحدهم ، وأصبحت الحرب الان تعد دفاعاً عن أرض الوطن وأبنائه على اختلاف دياناتهم وبات عبؤها ملقى على المسلمين وغير المسلمين من أبناء الوطن .

راجع الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ٣٩٩ ، ٤٠٠ ، ٤٠٤ .

ولنا ملاحظة بسيطة بخصوص قيام الدول الحديثة على أساس القومية ، وهي أن فكرة القومية إذا كانت أساساً لقيام بعض الدول ، فإنها ليست كذلك بالنسبة لكثير منها . فبعض الدول كالاتحاد السوفيتي بها عدة قوميات ، وبعض القوميات مفرقة بين عدة دول كالقومية العربية ، وبعضها مشتت داخل عدة دول ينتمي أغلب سكانها إلى قوميات أخرى ، وذلك كالقومية الأرمنلية والقومية الكردية ، ويندر وجود دولة تقوم حقيقة على قومية واحدة تضم كل سكانها ، فحتى فرنسا التي تؤخذ كمثال لدول القومية الواحدة توجد بداخلها قوميات صغيرة متميزة تطالب الدولة بالاستقلال أو بقدر منه كما هو الشأن بالنسبة لسكان مقاطعة برطاني Bretagne . وبعض الدول يقوم على أساس ديني بصرف النظر عن القوميات كاسرائيل ، وبعضها يناهض القوميات صراحة كالدول الشيوعية استناداً إلى الطابع العالمي للدعوة الماركسية .

(١) الدكتور فؤاد النادي — المرجع السابق ص ١٣٦ ، ١٣٧ .

يعد كذلك مما يستدعي معالجة التقوى والعلم كشرطين مستقلين من شروط أهل الشورى .

٢ ـ التقــوى :

يشترط في أهل الشورى كذلك تقوى الله [١] . إذ من التقوى وخشية الله تنبثق كافة الصفات الحميدة التي يمكن أن يتحلى بها الإنسان من إخلاص وصدق وأمانة وغيرها . وبالتقوي يتوخى الإنسان في حكمه الحق والعدل مدفوعاً بخشية الله وخيفته . ولا أدل على أهمية التقوى من أن الله تعالى قد جعل منها معيار تقويم الإنسان وقياس مدى رفعة شأنه عنده سبحانه فقال : (إن أكرمكم عند الله أتقاكم) [٢] . وإذا كانت التقوى من المسائل الخفية التي تتصل بعلاقة الإنسان بربه ومكانها القلب ، فإنه ليس من المستحيل البحث في توافرها في الشخص عن طريق مظاهرها في تصرفاته ، وأثرها في سمعته بين الناس .

٣ ـ العلــم :

ويشترط في أهل الشورى كذلك أن يكونوا على قدر كاف من العلم والدراية خاصة فيما يتعلق بالمسائل التي يستشارون فيها . وهنا يجب أن تحترم مجالات المعرفة أو التخصص . إذ لا فائدة من استشارة من لا علم له بمجال الاستشارة. وبالعلم يستطيع المرء أن يحسن الاختيار والرأي في ضوء ما لديه من معرفة ومعلومات [٣] . كما أن الله تعالى ينهى الناس عن قول أو اتباع ما لا علم

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي ـ القانون الدستوري ـ المرجع السابق ـ ص ١٧٥ ، ومبادىء نظام الحكم في الإسلام ـ ص ٢٠١ . ويعبر الفقهاء القدامى عن هذا الشرط بقولهم « العدالة الجامعة لشروطها » .

(٢) الآية رقم ١٣ من سورة الحجرات .

(٣) ابن القيم : أعلام الموقعين ـ الجزء الاول ـ ص ٧٠ وما بعدها .

لهم به ، فيقول سبحانه « ولا تقف ما ليس لك به علم .. » [1] . ويقول جل شأنه « هل يستوي الذي يعلمون والذين لا يعلمون ، إنما يتذكر أولوا الألباب » [2] .

٤ ــ البلوغ والعقل :

يشترط في عضو مجلس الشورى أن يكون بالغاً عاقلاً . وذلك أمر طبيعي إذ لا يصح أن يساهم في هذا الأمر الهام إلا من بلغ مبلغ الرجال دون الصبية أو الأطفال . كما يجب أن يكون قد بلغ عاقلاً غير مجنون أو سفيه أو ذي غفلة إذ أن الصغار غير أصحاء العقول يحرمون حتى من إدارة شؤونهم الخاصة . فيقول الله تعالى (ولا تؤتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً ...) [3] ويقول جل شأنه (وابتلوا اليتامى حتى إذا بلغوا النكاح فان آنستم منهم رشداً فادفعوا إليهم أموالهم ...) [4] وليس من المعقول أن يسمح لمن لا يستطيع إدارة شؤونه الخاصة بالاشتراك في تولي الشؤون العامة للدولة .

٥ ــ سكنى دار الاسلام :

فلا يشترك في الولاية على المسلمين أو في أهل الشورى إلا من يقيم معهم في دار الإسلام ، حتى وإن توافرت فيه كافة الشروط الأخرى . وذلك

---

(١) الآية رقم ٣٨ من سورة الاسراء .
فالتثبت من كل مسألة قبل الحكم عليها هو دعوة القرآن الكريم ومنهج الإسلام الدقيق .
راجع في ظلال القرآن لسيد قطب ــ الجزء الخامس ــ ص ٣٢٦ .

(٢) الآية رقم ٩ من سورة الزمر .

(٣) الآية رقم ٥ من سورة النساء .

(٤) الآية رقم ٦ من سورة النساء .

لقوله تعالى وهو أصدق القائلين (والذين آمنوا ولم يهاجروا ما لكم من ولايتهم من شيء حتى يهاجروا) .

٦ – الرجولــة :

يرى بعض الفقهاء أن الإسلام لا يحرم النساء من ممارسة الحقوق السياسية بصفة عامة بما في ذلك عضوية مجالس الشورى . ويقولون إن الضمير في قوله تعالى « وأمرهم شورى بينهم » يعود على المجتمع الإسلامي برجاله ونسائه . وليس ثم ما يمنع لغة من ذلك لأن صيغة المذكر يقصد بها الجنسان أحياناً ، وكم من آية بدأت بقوله تعالى « يا أيها الذين آمنوا ... » دون قصد توجيه الخطاب إلى الرجال وحدهم . والقاعدة العامة هي مساواة المرأة بالرجل ، وما ورد بينهما من تفرقة في بعض الأحكام الشرعية يعد استثناء لهذا المبدأ ، والاستثناء لا يجوز القياس عليه طبقاً للرأي الراجح بين الفقهاء[1] . أما قوامة الرجل على المرأة والدرجة التي هي له عليها فتتعلق برئاسة الأسرة وتنظيم شؤونها وبما للزوج من حق في الطاعة والتأديب والطلاق . ولم يمنع الإسلام المــرأة من مزاولة أي عمل ما دام في حدود أحكام الشريعة حتى أن بعض المسلمات قد اشتركن في حروب الرسول إلى جانب الرجال ، ويؤكد المؤرخون ذلك في غزوة حنين على وجه الخصوص . كما زاولت أم المؤمنين عائشة رضي الله عنها العمل السياسي في عهدي عثمان وعلي رضي الله عنهما . أما قوله تعالى « وقرن في بيوتكن ... » [2] فالخطاب فيه موجه إلى نساء النبي ﷺ . وأما حديث « ما رأيت من ناقصات عقل ودين أغلب لذي لب منكن » فيقولون أنه مكذوب ولو كانت النساء ناقصات عقل ودين لوجب الحجز عليهن في التصرف في أموالهن ، وهو ما يخالف أحكام

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام – ١٩٧٤ – ص ٤٤٠ .

(٢) الآية رقم ٣٣ من سورة الأحزاب .

الشريعـــة التي تسمح لهن فضلاً عن التصرف في أموالهن بالوصاية على الصغار وناقصي الأهلية [1] . ويستند هذا الرأي كذلك إلى قوله تعالى [2] : « والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض » [3] . ويقال تأييداً لهذا الرأي أيضاً إن الإمام أبا حنيفة أجاز تولي المرأة القضاء – على الرغم من أن القضاء من أعظم الولايات – فيما تصح شهادتها فيه بخلاف ما لا تصح فيه وهي الحدود والدماء . وجوز ابن جرير الطبري قضاءها في جميع الأحكام بلا استثناء [4] .

ويؤكد غالبية فقهاء الشريعة – على العكس من ذلك – أن شؤون الحكم أو الولاية في الإسلام مقصورة على الرجال وحدهم دون النساء . ومن المتفق عليه عدم جواز تولي المرأة الإمامة أو الخلافة . فيقول الله تعالى في سورة النساء « الرجال قوامون على النساء بما فضل الله بعضهم على بعض وبما أنفقوا من أموالهم ... » [5] ويقول جل شأنه « ولهن مثل الذي عليهن

---

(١) ويضيف البعض أن الرسول (ص) قال « خذوا نصف دينكم عن هذا الحميراء » يعني السيدة عائشة رضي الله عنها . غير أن هذا الحديث باطل كما حقق العلماء .
راجع : الدكتور يوسف القرضاوي : الفتوى بين الماضي والحاضر – مجلة المسلم المعاصر – العدد الخامس – ١٩٧٦ – ص ٧٣ .

(٢) الآية ٧١ من سورة التوبة .

(٣) انظر : الدكتور عبد الحميد متولي المرجع السابق – ص ٤٢٢ وما بعدها . ويذكر سيادته في مقدمة أصحاب هذا الرأي الاستاذ عبد القادر عودة والأستاذ البهي الخولي والدكتور مصطفى السباعي .

(٤) راجع : الماوردي : الأحكام السلطانية – ص ٦٢ .

(٥) الآية رقم ٣٤ من سورة النساء .
والتفضيل إنما هو لجنس الرجال على جنس النساء وليس لجميع أفراد الرجال على جميع أفراد النساء. فكم من امرأة تفضل زوجها في العلم والعمل به وفي قوة البنية=

وللرجال عليهن درجة » [1] . ويقول رسول الله ﷺ « لن يفلح قوم ولو أمرهم امرأة » . ويقول عليه السلام « ما رأيت من ناقصات عقل ودين أغلب لذي لب منكن » قالت امرأة يا رسول الله ما نقصان العقل والدين ؟ قال : « أما نقصان عقلها فشهادة امرأتين تعدل شهادة رجل ، فهذا نقصان العقل ، وتمكث الليالي ولا تصلي وتفطر رمضان ، فهذا نقصان الدين » [2] .

وحيث أن أهل الشورى قوامون على الأمة كلها ، فلا بد أن يكونوا من الرجال ، وهم أصحاب القوامة . وقد أكد واقع العمل ذلك في عهدي النبوة والخلافة الراشدة . فلم يحدث أن تولت النساء مناصب الحكم أو دعيت إلى مجالس الشورى [3] . وهذا يؤكد أن الضمير في آية (وأمرهم شورى بينهم) [4] يعود إلى الرجال وحدهم دون النساء [5] . فليس للنساء ولاية في شؤون الحكم . والمقصود بقوله تعالى (والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض) أنهم يتناصرون ويتعاضدون كما جاء في الصحيح « المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضاً » [6] .

وإذا كان لنا أن ندلي برأي في هذا الموضوع الدقيق فإننا نبدأ بملاحظة أن التاريخ — في عهد الرسول الكريم عليه الصلاة والسلام وخلفائه الراشدين رضوان الله عليهم — يؤكد أنه لم يكن هناك ما يمنع من سماع مشورة

= والقدرة على الكسب . أنظر : محمد رشيد رضا : مختصر حقوق النساء في الإسلام — ص ٤٦ ، ٤٧ .

(١) الآية ٢٢٨ من سورة البقرة .

(٢) راجع تفسير السيوطي — الجزء الثاني — ص ٣٧٠ .

(٣) راجع : أبو الأعلى المودودي : المرجع السابق — ص ٨٠ ، ٨٩ .

(٤) الآية رقم ٣٨ من سورة الشورى .

(٥) وقد أقرت هذا الرأي لجنة الفتوى بالأزهر الشريف في فتواها المنشورة بمجلة رسالة الإسلام — السنة الرابعة — العدد الثالث — يوليو عام ١٩٥٢ .

(٦) راجع تفسير القرآن العظيم لابن كثير — المجلد الثاني — ص ٣٦٩ .

الصالحات من النساء والأخذ برأيهن إذا قدر ولي الأمر صوابه . فقد سمع النبي ﷺ مشورة أم المؤمنين أم سلمة في أهم ما أحزنه من أمر المسلمين طوال بعثته . إذ لما ساء المسلمين صلح الحديبية الذي عقده الرسول عليه السلام مع المشركين لترك الحرب عشر سنين بشروط ظاهرها في غير صالح المسلمين [1] ، لم يمتثلوا لأمره ﷺ بالتحلل من العمرة بالحلق أو التقصير لأجل العودة إلى المدينة . ولم تقع مثل هذه المخالفة من قبل ولا من بعد فلما قص عليها — رضي الله عنها — ما وقع وهو حزين يقول « هلك الناس » ، أشارت عليه بأن يخرج إليهم ويحلق رأسه ليقتدي به المسلمون ويعلموا أنه قد صار أمراً لا مرد له ، فأخذ الرسول بمشورتها وخرج على الناس فحلق فسارع المسلمون إلى الاقتداء به [2] . وروي أن أم هانيء قبلت أمان أحد الكفار كان أخوها علي بن أبي طالب يريد قتله يوم فتح مكة ، فأقر النبي عليه السلام أمانها قائلاً « لقد أجرنا من أجرت يا أم هانيء » [3] . وقيل إن امرأتين اشتركتا في بيعة العقبة الثانية ضمن وفد الأنصار [4] . وأخذ الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه برأي امراة عند ما أراد منع المبالغة في مهور النساء بوضع حد أعلى لها قياساً على مهر فاطمة الزهراء . فردته إحدى المسلمات ذاكرة قول الله تعالى « وآتيتم إحداهن قنطاراً فلا تأخذوا منه

---

(1) وتتلخص هذه الشروط في أن يرجع الرسول عليه الصلاة والسلام في عامه ذلك ، حتى إذا كان العام المقبل قدمها وخلوا بينه وبين مكة فأقام بها ثلاثاً ، وألا يدخلها إلا بسلاح الراكب والسيوف في القرب ، وأن من أتى المشركين من أصحاب النبي لم يردوه ، ومن أتاه من أصحاب المشركين رده ... وقد رضي رسول الله (ص) — بما ألهمه الله — هذه الشروط التي تبدو في ظاهرها مجحفة ، لأمر يريده الله ألهم بـه رسوله ، راجع سيد قطب : في ظلال القرآن — الجزء الرابع — ص ٥٥ .

(2) محمد رشيد رضا : مختصر حقوق النساء في الإسلام — ص ٨٦ .

(3) عبد الله بن كنون — مفاهيم إسلامية — ص ١٥ . إشارة علد الحكيم العيلي — الحريات العامة — ١٩٧٤ — ص ٢٩٢ .

(4) السيرة النبوية لابن هشام — الجزء الأول — ص ٤٤١ .

شيئاً ..... »[1] فتراجع عمر بنزاهة وتواضع وورع ،[2] واعترف بخطأ رأيه قائلاً « أخطأ عمر وأصابت امرأة »[3] .

غير إن استشارة المرأة أو الأخذ برأيها أحياناً في عهد الرسول ﷺ أوفى عهد خلفائه الراشدين ليس من شأنه القول بأن الشريعة الإسلامية قد ساوت بين الرجل والمرأة في المساهمة في الحياة السياسية وممارسة شؤون الحكم كما قررت قوانين بعض الدول الإسلامية اقتداء بقوانين البلاد الغربية .

فالشريعة الغراء تؤكد أن الرجال قوامون على النساء وأن للرجال عليهن درجة ، كما أن الشريعة الإسلامية لا تعهد بحكم الدولة إلى عامة الناس وإنما تقصره على الصالحين من المسلمين للقيام به . بل وقد يقول قائل أنه إذا كان لا بد من إشراك المرأة في التصويت في المسائل العامة في إحدى الدول ، فإن الأقرب إلى منطق الشريعة أن يكون للذكر مثل حظ الأنثيين من الأصوات بأن يكون للرجل صوتان ولها صوت واحد . وليس ذلك قياساً على حكم الميراث وتقسيم التركة على مستحقيها من الجنسين — تنفيذاً لقوله تعالى « للذكر مثل حظ الأنثيين »[4] وإنما قياساً على الشهادة[5] التي

---

(١) الآية رقم ٢٠ من سورة النساء .

(٢) الدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب — ص ١١٠ .

(٣) ويقول الدكتور عبد الحميد متولي « أن الصواب إنما كان إلى جانب عمر رغم إقراره — خطأ — بالخطأ . فالآية الكريمة التي اعترض بها عليه إنما تنهي عن عدم استرداد جزء مما سبق إعطاؤه كمهر لإحدى الزوجات ولو كان قد غولى في مقداره . ولكن عمرا إنما تكلم في الواقع عن أمر آخر لم تشر إليه الآية القرآنية وهو عدم التغالي في إعطاء المهور » مبادىء نظام الحكم في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ٢٨٦ . ورغم صحة هذه الملاحظة فإن الآية الكريمة عندما تقول « وآتيتم إحداهن قنطاراً » تفيد جواز أن يكون المهر قنطاراً ، وليست كلمة قنطار إلا للدلالة على كبر مقدار المهر .

(٤) الآية رقم ١١ من سورة النساء .

(٥) يرى الدكتور عبد الحميد متولي أنه لامكان للقياس في ميدان القانون الدستوري=

قال الله تعالى بشأنها « واستشهدوا شهيدين من رجالكم ، فان لم يكونا رجلين فرجل وامرأتان ممن ترضون من الشهداء أن تضل احداهما فتذكر إحداهما

= الوضعي أو ميدان الأحكام الدستورية في الشريعة الإسلامية (المرجع السابق — ص ٧١) . ويضيف سيادته يقول « وهل يكون أمراً مقبولاً معقولاً في عصرنا أن نقيس امامة الصلاة على رئاسة الدولة ؟ وهل يمكن أن تتقبل في عصرنا العقول أو أن يستقيم في الدولة سير الأمور إذا نحن قررنا جعل طريقة اختيار رئيس الدولة بالانتخاب قياساً على ما صنعـــه النبي مرة بصدد قيادة الجيش إذ تركها للانتخاب بواسطة المسلمين ؟ ونحن نرى — مع احترامنا لرأي أستاذنا — أنه إذا لم يكن هناك مجال للقياس في إطار أحكام الدساتير الوضعية التي نظمت الاختصاصات والحقوق تنظيماً كافياً شاملاً ، فإن الأمر يختلف عن ذلك في مجال الأحكام الدستورية في الشريعة الإسلامية نظراً لقلة هذه الأحكام ، خاصة إذا كان المقيس عليه حكماً ورد في كتاب الله كحكم الشهادة . أما الأمثلة المشار إليها للقياس في ميدان الأحكام الشرعية الدستورية فهي ليست غريبة حتى في عصرنا الحديث إذا دققنا النظر وتحرينا الحقيقة في الكشف عن عللها . فقياس رئاسة الدولة على إمامة الصلاة فيما يتعلق بخلافة أبي بكر رضي الله عنه يقوم على أساس علة أكبر وأخطر مما قد يتبادر إلى الذهن للوهلة الأولى . هذه العلة التي من أجلها اختار رسول الله(ص) أبا بكر لإمامة المسلمين في مسجده هي أنه كان أفضل المسلمين حكمة وتقوى ، وليست مجرد الصلاحية لإمامة الصلاة على نحو مشابه به لما صار اليه الحال الآن بعد أن أصبحت إمامة الصلاة في المساجد وظيفة بأجر . ومثل هذه العلة وهي الفضل في الحكمة والتقوى لا تزال تؤهل صاحبها لرئاسة الدولة ، بل إن أكبر ما يصلح شأن أية دولة إسلامية أن يتولى أمرها أكثر أبنائها فضلاً في الحكمة والتقوى .

أما قياس اختيار الخليفة على اختيار قائد الجيش بالانتخاب فإنه كذلك جائز القبول إذا كان الانتخاب نزيهاً مبرأ من العيوب وكانت شروط الصلاحية متوفرة في كل من المرشحين والناخبين . بل إن هذه هي أحدث الطرق الديمقراطية في اختيار رؤساء الدول. وعلة القياس في هذه الحالة هي وجود أكثر من شخص صالح للولاية مع أهمية رضا المرؤسين عن الرئيس بالنسبة لحسن سير الأمور العامة والتعاون عـــلى انجازها .

الأخرى »[1] . وذلك باعتبار أن في الانتخاب شهادة لبعض المرشحين بالكفاءة والصلاحية للنيابة عن الناس في شؤون الحكم، وفي الاستفتاء شهادة بترجيح موضوعه أو دحضه . خاصة وأنه من الصعب التسليم بأن كلمة « تضل » التي وردت في الآية الكريمة معناها تنسى كما يقول البعض ، لأنه لم يثبت علمياً أن النساء يقلون ذاكرة عن الرجال ، والراجح عقلاً ولغة أن كلمة « تضل » تعني تحيد عن الحق وطريق الصواب . وهذه هي العلة من كون شهادة امرأتين تعدل شهادة رجل واحد في حكم الشريعة الإسلامية[2] . ومما يؤكد أن الضلال غير النسيان ما جاء في سورة « طه » من قوله تعالى

---

(1) الآية رقم ٢٨٢ من سورة البقرة .

والضلال في الشهادة قد ينشأ من قلة خبرة المرأة بموضوع التعاقد مما يجعلها لا تستوعب كل دقائقه وملابساته ، ومن ثم لا يكون من الوضوح في عقلها بحيث تؤدي عنه شهادة دقيقة عند الاقتضاء . « وقد ينشأ من طبيعة المرأة الانفعالية . فان وظيفة الأمومة العضوية البيولوجية تستدعي مقابلا نفسيا في المرأة حتماً . تستدعي أن تكون المرأة شديدة الاستجابة الوجدانية الانفعالية لتلبية مطالب طفلها بسرعة وحيوية لا ترجع فيهما إلى التفكير البطيء .. وذلك من فضل الله على المرأة وعلى الطفولة .. وهذه الطبيعة لا تتجزأ ، فالمرأة شخصية موحدة هذا طابعها بينما الشهادة على التعاقد في مثل هذه المعاملات في حاجة إلى تجرد كبير من الانفعال ، ووقوف عند الوقائع بلا تأثر ولا ايحاء . ووجود امرأتين فيه ضمانة أن تذكر إحداهما الأخرى — إذا انحرفت مع أي انفعال — فتتذكر وتفيء إلى الوقائع المجردة » . راجع سيد قطب : في ظلال القرآن — الجزء الأول — ص ٤٩٣ .

ويقول السيوطي : أن تضل إحداهما أي أن تنسى إحدى المرأتين فتذكرها التي حفظت شهادتها . راجع تفسير السيوطي — الجزء الثاني — ص ٣٧٠ .

(2) وإذا قيل بأن الأمر يتعلق باستثناء من مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة ، فقد جوز فقهاء الحنابلة القياس على المستثنيات التي يعقل معناها وتوجد فيها العلة .

راجع في ذلك : الدكتور محمد سلام مدكور : مناهج الاجتهاد في الإسلام — ١٩٧٤ — ص ٦٩١ .

(.... لا يضل ربي ولا ينسى) [1] .

ويمكن القول بأن النساء لم يكن أعضاء أصليين في مجالس الشورى أو الحل والعقد في صدر الإسلام، ولم تثبت دعوتهن إلى الجلسات التي كان يدعو إليها الرسول ﷺ والخلفاء الراشدون من بعده لاتخاذ قرار هام . غير أنه لم يكن هناك ما يمنعهن من حضور مجالس الرأي المفتوحة التي كانت تعقد بالمسجد والتطوع بإبداء ما قد يرونه من رأي . ولم يجد ولي الأمر غضاضة في الأخذ برأيهن إذا قدر صوابه كما فعل الرسول مع أم سلمة وكما فعل عمر في مسألة المهور . بل وحدث من باب التكريم أو الحرص على سماع مختلف الآراء أن استشيرت النساء في بعض الأمور ، فكان عمر رضي الله عنه يستشيرهن أحياناً [2] ، وقيل إن عبد الرحمن بن عوف استشار النساء أيضاً فيمن يخلف عمر في ولاية أمر المسلمين [3] . وفضلاً عن ذلك كثيراً ما كانت زوجات الرسول ﷺ يسألن — بعد وفاته — عما إذا كن قد سمعن من رسول الله ﷺ حديثاً في مسألة من المسائل غير واضحة الحكم .

وليس في القول بترجيح جانب الرجل على المرأة في تولي شؤون الحكم أي انتقاص من مكانتها أو تقليل من أهميتها ، كما أن الأمر لا يتعلق بصراع على الحكم بين الرجل والمرأة ، فالرجل أبو المرأة وابنها وأخوها وزوجها

---

(١) الآية رقم ٥٢ من سورة طه .

(٢) راجع في ذلك : جلال الدين السيوطي : الدر المنثور في التفسير بالمأثور — الجزء الثاني — ص ٩٠ ، والدكتور سليمان الطماوي — المرجع السابق — ص ١٣٦ ، ١٣٧ .

(٣) البداية والنهاية لابن كثير — الجزء السابع — ص ١٤٦ وما بعدها . ويؤكد بعض المؤلفين أنه ليس في الكتاب أو السنة ما يمنع المرأة من أن تشارك الرجل في البيعة . راجع في ذلك . ظافر القاسمي : نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الاسلامي —١٩٧٧ ص ٢٧٨ .

صاحب الولاية عليها ، والمرأة بنت الرجل وأخته وزوجته وأمه التي أنجبته . وإنما يتعلق الأمر بمسألة توزيع الوظائف الضرورية في المجتمع على من يصلح لها بطبيعته وخلقته. والتفاوت في التكاليف والأحكام نتيجة طبيعية للتفاوت في التكوين والاستعداد الفطري . وقد فضل الله تعالى الرجال على النساء في الخلق وزادهم قوة في الجسم ورجحانا في العقل على العاطفة ، فكان الرجل بتكوينه على هذا النحو أصلح من المرأة لتولي شؤون الحكم . وخلق الله المرأة وملأ قلبها بالعاطفة والحنان ، فأصبحت مؤهلة للقيام بوظيفتها الفطرية في الحمل والولادة وتربية الأبناء [1] . وهي برجحان عاطفتها وما قد يصيبها أحياناً من اضطراب أو ضلال أو نسيان كنتيجة لتكوينها وما تمر به من حيض وحمل وولادة أقل تأهيلاً لحسن القيام بشؤون الحكم في الدولة .

وليس مما يقلل من شأن الشريعة الإسلامية في شيء أن يقال أنها ترجح جانب الرجال أو حتى تجعل أهل الشورى من الرجال وحدهم أو تقصر ممارسة الشؤون السياسية عليهم. فلم يشكك أحد في ديمقراطية نظام الحكم في سويسرا — على سبيل المثال — رغم أنها لم تعترف للمرأة بحق التصويت على المستوى الفيدرالي إلا عام ١٩٧١ .

ولم يثبت في الماضي أو الحاضر نجاح المرأة في تولي شؤون الحكم في البلاد القليلة التي حدث وولت أمرها امرأة . ففي الماضي انتحرت كليو باترا ملكة مصر بعد أن غلبت هواها على عقلها وفقدت السيطرة على نفسها رغم سلطتها ورفعة شأنها في دولتها . وكانت بلقيس ملكة سبأ وقومها يسجدون للشمس من دون الله ، وزين لهم الشيطان أعمالهم فصدهم عن السبيل فهم لا يهتدون ، لولا أن هداها الله فأسلمت مع سليمان لله رب العالمين . بعد أن رأت من

---

(١) راجع : محمد رشيد رضا - المرجع السابق - ص ٤٦ ، ٤٧ .

الآيات ما فيه بلاء مبين [1] .

وفي العصر الحديث فشلت أنديرا غاندي في حكم الهند وحولت الديمقراطية الهندية إلى دكتاتورية قهرية ، بعد أن ظلت فترة من الزمن مضرب الأمثال ودليلاً يقدم على إمكان نجاح الديمقراطية في البلاد المتخلفة . ولعلها تسلك سبيل أبيها الزعيم نهرو بعد عودتها إلى الحكم بفوز حزبها بأغلبية المقاعد البرلمانية في بداية عام ١٩٨٠ . وأخفقت السيدة بندرانيكا في حكم سيلان ، وايزابيلا بيرون في حكم الأرجنتين [2] .

---

(١) راجع الآيات ٢٣ ــ ٤٤ من سورة النمل .

(٢) واذا نجحت مارجريت تاتشر في حكم بريطانيا حتى الآن ، فإن ذلك يرجع في حدود كبيرة إلى قيام نظام الحكم في المملكة المتحدة على أسس راسخة من المبادىء والتقاليد والمؤسسات العتيقة المنضبطة . وإذا انتخبت نيلد جوتي الشيوعية رئيسة للبرلمان الايطالي ، فإن ذلك لا يثبت باليقين حكمتها أو يبارك خطاها وإنما يعزي إلى قيام نظام الحكم في ايطاليا على ائتلاف معقد بين أحزاب كثيرة متصارعة ليس بمقدور أي منها الحصول على الأغلبية البرلمانية .

الفصل الرابع

أنواع الاستفتاء من حيث الدرجات

الاستفتاء المباشر والاستفتاء غير المباشر

الاستفتاء المباشر هو الاستفتاء الذي يطرح فيه على الشعب موضوع معين للتصويت عليه بالموافقة أو الرفض. وهذا هو الاستفتاء الذي ندرسه أساساً وتفصيلاً في هذا البحث.

أما الاستفتاء غير المباشر فهو نوع من الاستفتاء الواقعي يتم في صورة انتخاب يجري في ظروف معينة بحيث يختار الناخبون المرشحين على أساس موقفهم أو مواقفهم من مسألة أو مسائل معينة تعتبر من الناحية الفعلية كأنها موضوع استفتاء شعبي [1].

---

(١) ويجب عدم الخلط بين الاستفتاء غير المباشر بهذا المعنى والانتخاب غير المباشر. وهو ذلك النوع من الانتخاب الذي لا يختار فيه الناخبون نوابهم في البرلمان مباشرة، وإنما عن طريق اختيار عدد منهم يطلق عليهم ناخبو الدرجة الثانية للقيام بهذه المهمة. وفي هذه الحالة يسمى الانتخاب غير مباشر من درجتين، وقد يكون من ثلاث درجات أو أكثر.

ففي العادة تظهر التغييرات الانتخابية شعوراً عاماً يتعلق بمجموعة من المرشحين والمسائل السياسية ، بحيث يتم انتخاب المرشح ليس فقط لشخصه وانتمائه الحزبي ، وإنما كذلك لمواقفه من المسائل السياسية. غير أنه يحدث أن تكون إحدى هذه المسائل قد أثرت تأثيراً كبيراً في المعركة الانتخابية لدرجة يمكن معها اعتبار الانتخابات أو التحكيم الشعبي بين المرشحين استفتاء على هذه المسألة ، ويكون انتخاب المرشح بمثابة تفويض له باتباع سياسة معينة فيما يتعلق بالمشكلة البارزة المثارة في المعركة الانتخابية . وهنا يمارس المواطنون نوعاً من التأثير المباشر على سياسة الدولة وقراراتها عن طريق مواقفهم من ممثليهم في البرلمان. وتعتبر الانتخابات في الحقيقة اختياراً سياسياً وجزاء للعلاقات القائمة بين الرأي العام والقوى السياسية التي في السلطة ، أو نتيجة لمسلك المسؤولين عن العمل السياسي ومدى اتفاقه مع رغبات واتجاهات المواطنين[1] .

ويكون هذا الأمر أكثر وضوحاً في الانتخابات التي تجري في أعقاب حل البرلمانات . فكثيراً ما يحدث في الأنظمة البرلمانية أن تحل البرلمانات قبل تمام مدتها القانونية لإجراء انتخابات جديدة في أعقاب الخلاف حول مسألة سياسية هامة . وهنا تنطوي الانتخابات الجديدة من حيث الواقع على نوع من

---

(١) راجع : J. Amphoux, Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne, 1962, P. 378.

ويفسر المؤلف نجاح الحزب المسيحي الديمقراطي ابتداء من انتخابات عام ١٩٥٣ في جمهورية ألمانيا الفيدرالية بظهور واتضاح الإتجاهات السياسية لهذا الحزب . وكانت الهيئة الانتخابية تتجه إلى التصويت لصالح أو ضد سياسة معينة معروفة وشخص يمثلها ويعتبر التأييد الانتخابي لهذا الحزب والموافقة على استمراره في الحكم نتيجة رضا الشعب عن النجاح السياسي والاقتصادي والدبلوماسي الذي أحرزته الحكومة . ورغبته في اتمام عملية إعادة بناء ألمانيا بواسطة نفس الرجال وذات السبل التي بدأت بها .

الاستفتاء [١] . إذ رغم أن الناخب يصوت لصالح أشخاص معينين ، فهو يختارهم – في حدود كبيرة – على أساس مواقفهم من هذه المسألة . لأنه عندما يصدر قرار بحل البرلمان ويستدعي الناخبون لإعادة انتخاب البرلمان ، فإن الأمر لا يتعلق في الحقيقة بضرورة اختيار أعضاء البرلمان ، لأن مدة عضويتهم لم تنته بعد ، وإنما يتعلق بالسماح للمواطنين بالتعبير عن إرادتهم بموافقة نوابهم أو مخالفتهم في مسألة معينة . لذلك فإن دساتير الثورة الفرنسية إخلاصاً منها لعدم المساس بالمبدأ النيابي – قد رفضت فكرة حل البرلمان . ويرى بعض الفقهاء أنه مع الاعتراف بمثل هذا الأثر للرأي العام ، لا تعتبر الحكومة البرلمانية حكومة نيابية خالصة ، وإنما يتعلق الأمر بنظام شبه نيابي **régime semi-représentatif** [٢] .

ومن أمثلة الاستفتاء غير المباشر بحل البرلمان ما حدث في انجلترا عام ١٩١١ عندما أرادت الحكومة الحد من السلطة التشريعية لمجلس «اللوردات» . فللتغلب على الصعوبات التي أهمها معارضة المجلس نفسه قامت الحكومة بحل مجلس العموم وعرضت المشكلة على الناخبين لمعرفة ما إذا كانوا يريدون

---

(١) ومع ذلك فإن من الفقهاء من يرى أنه من النادر أن تسيطر مسألة معينة على الحملة الانتخابية بحيث يمكن النظر إلى تحكيم المقترعين كاستفتاء .
راجع فرجسون وماك هنري – طبعة ١٩٦٩ – المرجع السابق ص ١٩٨ .

(٢) من هؤلاء الفقهاء في فرنسا :

— **A. Esmein, Deux formes de gouvernement, R.D.P., 1894, P. 15 et suiv.**

— **R. Carré de Malberg, Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, R.D.P. 1931, P. 228.**

— **J. Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 2e éd. 1947, P. 412.**

احتفاظ مجلس « اللوردات » بامتيازاته أم يفضلون أن تكون الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي لمجلس العموم. فأيدت أغلبية الناخبين الاختيار الثاني وتقلصت اختصاصات مجلس « اللوردات ».

ويرى بعض الفقهاء الفرنسيين أن هذه الطريقة كانت أولى بالاتباع في فرنسا بدلاً من طريقة الاستفتاء التي اتبعت سواء في عام ١٩٦٢ لتقرير انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع العام المباشر، أم في عام ١٩٦٩ لتحويل مجلس الشيوخ إلى مجرد مجلس اقتصادي. وذلك بأن يرجع إلى البرلمان لإجراء تعديل الدستور طبقاً لنص المادة ٨٩ من الدستور. فإذا رفضت الجمعية الوطنية التعديل يقوم الرئيس بحلها ويرجع إلى الشعب لإجراء انتخابات جديدة تدور فيها الحملة الانتخابية حول تعديل الدستور أو عدم تعديله على النحو المقترح. فإذا رأى الناخبون التعديل فإنهم يرفعون إلى البرلمان أغلبية مؤيدة للتعديل والعكس بالعكس [١].

ولا يشترط أن يحل البرلمان خصيصاً لأخذ رأي الناخبين عن طريق أصواتهم الانتخابية حول أمر من الأمور، وإنما يمكن أن يكون الفصل التشريعي قد انتهى تلقائياً في الوقت الذي يثور فيه الخلاف حول موضوع من الموضوعات الهامة فيتخذ منه المرشحون للبرلمان مواقف مختلفة تدخل في اعتبار الناخبين عند التصويت. من ذلك ما حدث في الانتخابات الإسرائيلية التي أجريت في مايو عام ١٩٧٧ وقامت الدعاية الانتخابية فيها على أساس قبول أو رفض إقامة اتفاقية سلام مع العرب مقابل الانسحاب من الأراضي العربية المحتلة.

---

(١) راجع : A. Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1972, P. 288.

الفصل الخامس

أنواع الاستفتاء من حيث إلزام النتيجة

الاستفتاء الملزم والاستفتاء الاستشاري

الاستفتاء الملزم هو الاستفتاء الذي تلتزم سلطات الدولة بنتيجة فلا تستطيع مخالفتها ، بحيث يتوقف مصير موضوع الاستفتاء على ما يقرره المقترعون في التصويت الشعبي . وعادة ما يكون هذا الاستفتاء لاحقاً لإعداد الإجراء المراد عرضه على الاقتراع الشعبي [1] .

---

(١) غير أنه قد يحدث أن يكون الاستفتاء الملزم سابقاً على إعداد الأمور المراد إسنادها إلى الإرادة الشعبية ، ويكون الاستفتاء في هذه الحالة بمثابة تفويض لبعض هيئات الدولة باتخاذ ما تراه بشأن موضوع الاستفتاء . ومن أمثلة هذه الاستفتاءات الاستفتاء السياسي الذي تم في مصر بتاريخ ٢١ مايو عام ١٩٧٨ للموافقة على مبادىء ستة يقوم مجلس الشعب بتشريع القوانين اللازمة لوضعها موضع التنفيذ . ويؤكد العميد جورج فيديل أن الاستفتاء اللاحق هو وحده الذي يعتبر من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة أما الاستفتاء السابق فهو مجرد إجراء استشاري لا يمنع البرلمان من إصدار قانون مخالف لما قرره الشعب في الاستفتاء . راجع في ذلك : =

أما الاستفتاء الاستشاري فهو الاستفتاء الذي تجريه سلطات الدولة لمجرد الاستنارة برأي الشعب قبل اتخاذ إجراء معين ، دون أن تكون ملتزمة قانوناً باتباع الرأي الغالب في هذا الاستفتاء . وكثيراً ما ترجع الحكومة إلى هذا النوع من الاستفتاء لمعرفة اتجاه الرأي العام قبل أن تتقدم للبرلمان بمشروعات بعض القوانين . وقد حدث ذلك في استراليا في مرات متعددة . من ذلك الاستفتاء الذي أجري بمناسبة التجنيد الإجباري أثناء الحرب العالمية الأولى ، والاستفتاء الذي تم باستراليا الغربية بخصوص انفصالها عن الاتحاد الفيدرالي[1] . ومن ذلك أيضاً الاستشارة الشعبية التي تمت في بلجيكا بخصوص استئناف ممارسة الملك ليوبولد الثالث (Léopold III) لسلطاته الدستورية[2] . ويكون الاستفتاء الاستشاري أحياناً وسيلة لإضفاء مظهر الشرعية على تصرفات الحاكم التي يعدها بعد إجراء الاستفتاء كما يتراءى له استناداً إلى موافقة الشعب عليها قبل إعدادها ، على الرغم من أن سلامة الرضا في الموافقة على أمر غير معلوم تعد من الأمور المشكوك فيها . ومن أمثلة هذه الاستفتاءات الاستفتاء الذي أجراه لويس نابليون عام ١٨٥١ لتفويضه بالسلطة في وضع دستور البلاد .

وقد أثير التساؤل عن حق البرلمان في ان ينظم — بطريقة رسمية — استشارة مباشرة للشعب قبل اتخاذ إجراء هام لمعرفة رأيه فيه رغم عدم تصريح

G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, 1949, = P. 137.

اشارة الدكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة — ١٩٦٤ — ص ٤٠٨ .

(١) راجع : موريس ديفرجيه — المرجع السابق — ص ٢٧٦ .

(٢) وذلك رغم أن الدستور البلجيكي يقوم على النظام النيابي ولا يسمح بالاستفتاء التصديقي . وقد نوقش اقتراح بإدخال نظام الاستفتاء الدستوري التشريعي عند تعديل الدستور في عامي ١٨٩٣ و ١٩٢٠ ولكنه رفض . راجع في ذلك :
Pierre Wigny, Propos constitutionnel, Bruxelles, 1963, P. 242.

الدستور بذلك [1] . حدث ذلك في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الثالثة ، فقدمت اقتراحات قوانين بعرض المسائل على الاستفتاء ، ولكنها استبعدت على أساس أنها غير دستورية لأن الدستور ينص على أن الوظيفة التشريعية تمارس بواسطة البرلمان [2] . وتكرر إثارة نفس الموضوع بعد قيام الجمهورية الرابعة الفرنسية للبت في مسألة الإصلاح الانتخابي ، ورفض الطلب للمرة الثانية استناداً إلى أن المادة الثالثة من دستور سنة ١٩٤٦ كانت تقضي بأن الشعب يمارس سيادته في مجال التشريع العادي عن طريق ممثليه في البرلمان . وفي الجمهورية الخامسة قدم اقتراح بقانون دستوري إلى الجمعية الوطنية ، بتاريخ ٨ أكتوبر عام ١٩٦٨ ، لتعديل المادة الحادية عشرة من دستور سنة ١٩٥٨ وجعلها تسمح بإجراء استشارة إذا قدر رئيس الجمهورية أو البرلمان — نظراً لأهمية مسألة من المسائل أو طبيعتها الخاصة — أنه من المصلحة معرفة رأي الشعب بصددها قبل اتخاذ قرار فيها . وذلك مع ملاحظة أن البرلمان لا يستطيع الآن — في ظل الوضع الحالي — إلزام الرئيس بعرض مشروع قانون من إعداده على الاستفتاء الشعبي .

ولم يقتصر هذا الاتجاه على المسائل التشريعية وإنما تعداها إلى المسائل الإدارية . فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارات المجالس البلدية التي أخضعت بعض المسائل — دون سند قانوني — للاستفتاء الاستشاري .

غير أن هذا الاتجاه محل نظر . حقيقة أن المشرع العادي لا يستطيع

---

(١) وغالباً ما تقوم الحكومة بهذه المهمة لأنها أكثر قدرة على ذلك وهي صاحبة مصلحة في معرفة رأي الشعب في الموضوع المراد معالجته ، سواء تعلق الأمر بمشروع قانون مقدم منها ، أم باقتراح قانون مقدم من الأغلبية التي تمثلها هذه الحكومة أم حتى من طرف الأقلية التي تمثل المعارضة في البرلمان .

(٢) راجع : A. Malvardi, Le référendum et le plébiscite en droit français et comparé, Th. Nancy, 1935, P. 125 et suiv.

إدخال الاستفتاء كإجراء دائم في العملية التشريعية أو يقرر تصديقاً شعبياً على قانون معين مما ينتقص من سلطة البرلمان وحريته في التشريع [1] . ولكن البرلمان عندما يطلب رأي الشعب في أمر من الامور فإنه لا يتنازل عن سلطته أو يفوض اختصاصه ، ويظل هو صاحب القرار النهائي . وكل ما في الأمر أن هذه الطريقة لا تتفق مع روح النظام البرلماني التقليدي الذي يعتبر الإرادة القومية غير موجودة قبل أن يعبر عنها البرلمان الذي يجب أن يقرر أعضاؤه ما يرونهِ بحرية كاملة . في حين أن إظهار الشعب لرأيه في مسألة معينة بصورة قاطعة صريحة سوف يؤدي عملاً إلى تقييد البرلمان وإكراهه على التصديق عليه حفاظاً على الاعتبارات الأدبية في العلاقة بين النواب والشعب الذي يمثلونه .

وقد حدث مرات عديدة أن استشار البرلمان من يهمهم الأمر من المواطنين في المسائل التي كان يزمع اتخاذها ، سواء تم ذلك بصفة رسمية كاستشارة الهيئات المهنية في مشروع معاشات العمال ، أم بصفة غير رسمية باستطلاع رأي الهيئات التي تمثل المصالح المعنية قبل اقتراح القانون المتصل بها بصفة نهائية . ومن أمثلة ذلك أيضاً الاستشارات والتحقيقات العديدة التي تمت في صيف عام ١٩٦٨ قبل وضع مشروع قانون التنظيم المحلي الفرنسي الذي رفضه الشعب في آخر استفتاء أجراه الجنرال ديجول . وفي انجلترا — رغم نظامها النيابي الخالص — جرت العادت على طلب رأي النقابات للاستئناس به في مشروعات القوانين الهامة المتصلة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية .

---

(١) راجع في هذا المعنى :

L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. II, P. 492.

J. Barthélémy et P. Duez, Traité de droit constitutionnel, 2e éd. P. 13.

G. Burdeau, Traité de sciences politiques, 1970, t. V, P. 264.

وأياً كان الأمر فإن نتيجة الاستفتاء الاستشاري إذا لم تكن ملزمة للحكومـــة من الناحية القانونية ، فإن لها قيمة أدبيـــة كبيرة تجعل الحكومة لا تجرؤ في العادة على مخالفتها من الناحية العملية . بل إن هذه النتيجة قد تغير من التوازن القائم بين أجهزة نظام الحكم في البلاد الديمقراطية ، وهو ما حدث في النرويج في استفتاء ٢٤ سبتمبر عام ١٩٧٢ . فقد أدى رفض الشعب لموضوع الاستفتاء الاستشاري إلى الإطاحة بالحكومة الاشتراكية التي كانت تؤيد الانضمام إلى السوق الاوربية المشتركة ، كما أدى إلى حدوث تغييرات هامة في أوضاع الأحزاب السياسية ، فنشأت أحزاب جديدة وانقسمت أحزاب قديمة [١] .

حجية رأي أهل الشورى في الإسلام :

إذا كان الحاكم في الإسلام يلتزم بتطبيق مبدأ الشورى كواجب بالنسبة للمسائل ذات الأهمية التي تحتاج إلى المناقشة وتبادل الرأي والتمحيص ، فإن حجية الرأي المنبثق عن هذه الشورى تحتاج إلى بيان . فلا خلاف في أنه إذا اتفق أهل الشورى والحاكم على رأي معين ، وجب الالتزام بما اتفقوا عليه . أما إذا انقسم المتشاورون إلى فريقين أو أكثر ، فإن التزام الحاكم بالأخذ برأي الأغلبية وإن خالف رأيه الشخصي محل نقاش . وذلك لعدم ورود نص قطعي الدلالة في مسألة رأي أهل الشورى أو أغلبيتهم ومدى إلزامه للحاكم ، مما أثار خلاف الفقهاء وفرقهم إلى اتجاهين متقابلين ، أحدهما يرى أن رأي أهل الشورى غير ملزم للحاكم ، والآخر يرى على العكس من ذلك أنه ملزم له . ونعرض فيما يلي لكل من الرأيين .

---

(١) راجع : Denquin — المرجع السابق — ص ٣٠٦ .

١ ـ الرأي الأول : « رأي أهل الشورى غير ملزم »

أما الاتجاه الأول فيقدر أنصاره أن رأي أهل الشورى غير ملزم للحاكم حتى إذا كان ملزماً بالرجوع إليهم لوجوب المشورة عليه . وذلك لأن الهدف من الشورى يتحقق بمجرد تبادل الآراء ومناقشتها في ضوء أحكام الشريعة الإسلامية وإظهار ما بكل منها من مزايا ومآخذ . ويقوم الحاكم بعد ذلك بالترجيح بين هذه الآراء ويتخذ القرار وهو على بينة من الأمر . ويؤيد هذا الفريق من الفقهاء رأيه بالقول بأن الله عز وجل يقول لنبيه عليه السلام « وشاورهم في الأمر ، فإذا عزمت فتوكل على الله »[١] ، أي أنه سبحانه بعد أن يأمره بالشورى يطلب إليه تنفيذ الرأي الذي عزم عليه ، لا ذلك الذي أشير به عليه[٢] . والشورى مبنية على اختلاف الآراء ، والمستشير ينظر في ذلك الخلاف ، ويبحث عن أقرب الآراء إلى الكتاب والسنة ما أمكنه ، « فإذا أرشده الله تعالى إلى ما شاء منه عزم عليه وأنفذه متوكلاً عليه »[٣] .

---

(١) لذلك يقول الله تعالى (فإذا عزمت) ولم يقل «فإذا عزمتم».ولذلك أيضاً عقدرسول الله صلى الله عليه وسلم هدنة الحديبية رغم اعتراض المسلمين وقال (إني عبدالله ورسوله ولن أخالف أمره ولن يضيعني) . راجع في ذلك مقال السيد / عبد اللطيف صلاح الدين المنشور بجريدة السياسة الكويتية بتاريخ ٥/ أكتوبر١٩٧٩، ويشير إلى كتاب السيرة النبوية لابن هشام . غير أنه يمكن الرد على هذا الاستدلال بأن قول الرسول صلى الله عليه وسلم ولن أخالف أمره يمكن أن يفيد أن عقد الهدنة أو الصلح كان أمر من الله تعالى ، ولا مجال للشورى فيما أمر به سبحانه .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٧٤ ص ١٧١ .

(٣) راجع تفسير القرطبي ـ الجزء الرابع ص ٢٥١ ـ ٢٥٣ . وانظر كذلك تفسير الطبري ـ الجزء السابع ص ٣٤٦ ، وتفسير ابن كثير الجزء الأول ص ٤٢١ ، والتفسير الكاشف لمحمد جواد ـ الجزء الثاني ـ ص ١٨٩ حيث يقول (فإذا عزمت فتوكل على الله) أي إذا عقدت الرأي على فعل شيء بسبب المشورة أو غيرها فامض=

ويمكن أن يقال تأييداً لذلك أن الشورى بطبيعتها لا تفضي إلى رأي ملزم ، وإنما تنتهي برأي اختياري أو استشاري ، بل إن تعبير «رأي ملزم» يقابله « رأي استشاري » أي غير ملزم .

فلم يكن الخليفة - في هذا الرأي - ملتزماً بنتيجة الشورى إلا إذا انتهت باتفاق الجميع على رأي واحد . أما « إن تعددت الآراء ، فالرأي الواجب الاتباع هو رأي الخليفة ، إذ يجب عليه أن يعمل بما أداه إليه اجتهاده ، واقتنع بأنه الصواب ، ثم على بقية المجتهدين ، وأفراد الأمة أن يلتزموا برأيه بوصف أنه خليفة واجب الطاعة ، ولا يقلل هذا من شأن الشورى في الإسلام ، إذ غالباً ما تتوج مجالس الشورى أعمالها بإدراك الجميع لملحظ واحد ، واتفاقهم على رجحانه بعد الدرس والمناقشة ، والبحث والتمحيص وهو غاية المراد . أما في حالة عدم الاتفاق ، والانتهاء إلى إعمال الرأي الذي صدر عن الخليفة ، فالشورى قد أعطت ثمارها كاملة ، وحققت الغرض المقصود منها ، وهو تقليب الأمر على وجوهه ، حتى تتجلى جوانبه : ويستبين وجه الصواب فيه »[1] . ويضيف أنصار هذا الرأي أن الحاكم « مسؤول عن حسن القيادة لأمته ... أمام الله أحكم الحاكمين... إذ هو مجتهد فيجب أن لا يقلد غيره ، هذا إن لم يقتنع برأي ذلك الغير ، وإلا

= في التنفيذ ، على أن تأخذ الأهبة ، وتستكمل العدة معتمداً على إعانة الله وحده في النجاح والظفر . وراجع أيضاً : الوجيز في تفسير القرآن العزيز للإمام أبي الحسن الواحدي - ص ١٢٧ حيث يقول : (فإذا عزمت) عقب المشورة على شيء « فتوكل على الله) في إمضاء أمرك على ما هو أصلح . وليس التوكل إهمال التدبير بالكلية وإلا لكان الإمر بالمشاورة منافياً للأمر بالتوكل . بل التوكل هو أن يراعي الإنسان الأسباب الظاهرة ولكن لا يعول بقلبه عليها ، بل يعول بقلبه على عصمة الله وإعانته.

(١) الدكتور حسن الصبحي : المرجع السابق - ص ١٣٢ ، والدكتور محمد محمود حجازي : التفسير الواضح - ١٩٧٧ - المجلد الاول - الجزء الرابع - ص ٤٣ .

حكم على نفسه بأنه غير أهل للإمامة والقيادة »[1] .

ويذكر أنصار هذا الاتجاه – تأييداً لرأيهم – حالات من الشورى حدثت في عهد الرسول ﷺ وفي عهد الخلفاء الراشدين رضي الله عنهم ولم يؤخذ فيها برأي أهل الشورى أو أغلبيتهم . من ذلك أن رسول الله ﷺ لم يأخذ برأي أغلبية أصحابه في واقعة أسرى بدر وإنما أخذ برأيه الذي أيده فيه أبو بكر . كما أن أبا بكر عندما أصبح خليفة للمسلمين أصر على قتال المرتدين مخالفاً بذلك رأي أهل الشورى الذي كان يقارب الاجماع . وخالف رأي أهل الشورى كذلك عندما بعث أسامة بن زيد في بداية خلافته على رأس جيش إلى الشام [2] . وحدث أن عزل أمير المؤمنين عمر قائد الجيش خالد بن الوليد ، رغم أن الاتجاه السائد بين الناس لم يكن يؤيد ذلك خاصة في أثناء القتال .

---

(١) دكتور عبد الدايم البقري : الفلسفة السياسية للإسلام – ١٩٥٥ ص ٤٥ وما بعدها . إشارة الدكتور فؤاد النادي – المرجع السابق – ص ١٤٠ .

(٢) أنظر : الدكتور عبد الحميد متولي : مبادىء نظام الحكم في الإسلام – ١٩٧٤ – ص ٢٤٦ وما بعدها . ويقول الدكتور متولي أن القائلين بالزام رأي أهل الشورى « يبدو أنهم قد ذهب بهم الظن إلى أن القول « بأن رأى أهل الشورى في الاسلام غير ملزم للحكام » يعد من الأمور التي تعاب على الشريعة الإسلامية بالنسبة للشرائع الدستورية الحديثة التي تجعل رأي الهيئات النيابية ملزما لرجال الحكم . ولكنهم فاتهم ما هنالك من اختلاف كبير في البيئة بين ما كان عليه حال الشعوب وحال الحكام في صدر الإسلام وما عليه حال أولئك وهؤلاء في العصر الحديث . فاشتراط موافقة الهيئات النيابية على التشريعات الحديثة تعد ضمانة من الضمانات التي تحول دون استبداد الحكام وطغيانهم . ولقد كان في قوة الوازع الديني في صدر الإسلام ضمانة من أقوى الضمانات . ثم يلاحظ أن الإسلام لا يحول – حين تتغير ظروف البيئة – دون وضع نظام يجعل بمقتضاه رأى أهل الشورى ملزماً للحكام في نطاق دائرة معينة من المسائل . كما هو شأن الهيئات النيابية في العصر الحديث » .

٢ ـ الرأي الثاني : « رأي أهل الشورى ملزم »

أما الاتجاه الثاني فقال بالزام رأي أهل الشورى أو أغلبيتهم للحاكم[١] . بمعنى أنه يجب عليه تنفيذ رأي الأغلبية في موضوع الشورى وإن خالف ذلك ما يراه هو سواء أكان منفرداً برأي لا يؤيده فيه أحد من أهل الشورى ، أم كان رأيه مؤيداً بأقلية منهم . ويستند هذا الرأي إلى بعض أحاديث رسول الله ﷺ . منها قوله لأبي بكر وعمر رضي الله عنهما « لو اجتمعتما في مشورة ما خالفتكما » . وقوله عليه السلام عندما سئل عن العزم قال « مشاورة أهل الرأي ثم اتباعهم »[٢] .

ويمكن تأييد هذا الرأي بالقول بأن رسول الله ﷺ استشار المسلمين في الاختيار بين الخروج لملاقاة الأعداء في أحد ، وبين البقاء في المدينة والتحصن بها فإن دخلوها قوتلوا على أفواه الأزقة ومن فوق البيوت بدلاً من الخروج إليهم في العراء وهم أكثر عدداً وعدة . ورغم أن الرسول كان مع الرأي الأخير فإنه قرر الخروج إلى أحد عندما بدى له أن هذا هو الرأي السائد في الجماعة . ورفض ﷺ الرجوع في قراره عندما خشي المسلمون أن يكونوا قد أكرهوه على الخروج فقالوا له إن أحببت أن تمكث في المدينة فافعل . رفض عليه السلام ذلك رغم أنه كان قد رأى في المنام ـ ورؤيا الأنبياء صدق ـ ما سيصيب المسلمين نتيجة خروجهم إلى أحد ، وكان باستطاعته عدم الأخذ برأي الأغلبية في الشورى والبقاء في المدينة ، ولكنه قدر أن إقرار مبدأ الشورى وتربية الأمة أكبر من الخسائر الوقتية[٣] .

---

(١) وقد جاء في تفسير المنار للأستاذ محمد رشيد رضا والامام محمد عبده «فإذا عزمت بعد المشاورة في الأمر على امضاء ما ترجحه الشورى وأعددت له عدته فتوكل على الله في امضائه » ـ الجزء الرابع ـ الطبعة الثانية ـ ص ٢٠٥ .

(٢) راجع تفسير ابن كثير : الجزء الأول ـ ص ٤٢٠ .

(٣) راجع تفسير سيد قطب : في ظلال القرآن ـ الجزء الرابع ـ ص ٥٣ وما بعدها ، =

وقال عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما أشارا عليه أهل الرأي بعدم الخروج بنفسه على رأس الجيش المتوجه إلى العراق : « وكذلك يحق على المسلمين أن يكونوا وأمرهم شورى بين ذوي الرأي منهم ، فالناس تبع لمن قام بهذا الأمر . ما اجتمعوا عايه ورضوا به لزم الناس ، وكانوا فيه تبعاً لهم ... »[1] .

٣ ـ رأينا في الموضوع :

ونرى أنه إذا لم يتمكن أصحاب كل اتجاه في الشورى من اقناع مخالفيهم في الرأي ، رغم أنه لا مجال في الشورى للتعصب للرأي ، إلا في حالة الاعتقاد في صوابه[2] . فإن رأي الأغلبية يكون ملزماً لكل من الحاكم والمحكوم ، لأناحتمال الصواب فيه أكبر ، إلا إذا رأى الحاكم لمبررات خطيرة يقدرها وعلى مسؤوليته الأخذ برأيه أو برأي الأقلية لاعتقاده أنه هو الذي يحقق المصلحة العامة[3] . وذلك لأن الحاكم ليس مجرد منظم لآراء المواطنين ومنفذ لها ، وإنما هو بالاضافة إلى ذلك ولي الأمة وراعيها الذي يجب عليه الحرص على تحقيق مصالحها ودفع الضرر عنها .

= وفي تفسير الآية الكريمة يقول المؤلف « فلما خشى المسلمون أن يكونوا أكرهوا رسول الله (ص) على الخروج ، قالوا : يا رسول الله إن أحببت أن تمكث في المدينة فافعل . فقال عليه السلام « ما ينبغي لنبي إذا لبس لأمته أن يضعها حتى يحكم الله بينه وبين عدوه » ... وألقى عليهم بذلك درساً نبوياً عالياً . فالشورى وقتها حتى إذا انتهت جاء وقت العزم والمضي والتوكل على الله . ولم يعد هناك مجال للتردد وإعادة الشورى والتأرجح بين الآراء .. إنما تمضي الأمور لغايتها ويفعل الله بعد ذلك ما يشاء .. » .

(١) الدكتور سليمان الطماوي : عمر بن الخطاب ـ ص ١٢٣ .

(٢) أبو الأعلى المودودي : نظرية الإسلام وهديه ـ ص ٦٠ وما بعدها .

(٣) الدكتور عبد الرزاق السنهوري : الخلافة ـ ص ١٨٢ .

وتطبيق الحاكم لرأي الجماعة في الشورى يرفع عنه مسؤولية ما قد يترتب عليه إن حدث واتضح عدم صواب هذا الرأي . وهذا أمر نادر الحدوث لأن التروي وتبادل الأسانيد وتحري الحقيقة في الشورى عادة ما يجنب الوقوع في الخطأ . فضلاً عما يؤدي إليه تطبيق رأي الأغلبية في الشورى من رفع وعي الأمة وزيادة إدراكها للأمور العامة [1] ، وإحساسها بما لرأيها من وزن في توجيه هذه الأمور .

أما الحالات التي ذكرت والتي لم يأخذ فيها الرسول أو الخلفاء الراشدون برأي أهل الشورى أو أغلبيتهم فكان لها مبرراتها على الأقل من وجهة نظرهم :

أما موقف الرسول ﷺ في أعقاب غزوة بدر عندما استشار أصحابه في مصير أسرى الحرب ولم يأخذ برأي أغلبيتهم وإنما برأيه الذي شاركه فيه أبو بكر وهو فك أسرهم وافتداؤهم بالمال [2] ، فكان مبنياً من وجهة نظر الرسول الكريم على الرحمة بالأسرى رغم شركهم ، والأمل في توبتهم واستمالتهم إلى الإسلام وهم قومه وأهله منهم عمه العباس [3] . ولكن الله تعالى لم يرتض هذا الرأي من الناحية الموضوعية ، لا من ناحية الشورى ، وعاتب نبيه عليه بقوله وهو العليم الحكيم « ما كان لنبي أن يكون له أسرى حتى يثخن في الأرض ، تريدون عرض الدنيا والله يريد الآخرة ، والله عزيز حكيم . ولولا كتاب من الله سبق لمسكم فيما أخذتم عذاب عظيم » [4] .

---

(١) الدكتور فؤاد النادي : المرجع السابق — ص ١٤٥ .
(٢) الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية — ١٩٧٤ ص ١٧٢ .
(٣) راجع تفسير ابن كثير : الجزء الثاني ص ٣٢٥ .
(٤) الآيتان ٦٧ ، ٦٨ من سورة الأنفال .

وأما عدم أخذ أبو بكر برأي أهل الشورى في مسألة قتال ما نعي الزكاة أو المرتدين ، فيرجع إلى أنه باجتهاده فهم الأمر على نحو معين ارتبط في ذهنه بخطر ما يمكن أن يؤدي إليه التهاون مع ما نعي الزكاة وهي ركن من أركان الإسلام. أما عمر وغيره من الصحابة رضي الله عنهم فقد قادهم اجتهادهم إلى غير ذلك ورأوا عدم محاربة ما نعي الزكاة. وقال عمر للصديق «كيف نقاتل الناس وقد قال رسول الله ﷺ : أمرت أن أقاتل الناس حتى يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله ، فإذا قالوها فقد عصموا مني دماءهم وأموالهم إلا بحقها وحسابهم إلى الله » فقال الخليفة الأول رضي الله عنه « فإن الزكاة من حقها ، والله لو منعوني عقال بعير كانوا يؤدونه إلى رسول الله ﷺ لقاتلتهم عليه » وأصر أبو بكر على رأيه ونفذه بقتال المرتدين ولم يعترض عليه أحد لمخالفته رأي أغلب أهل الشورى. فلما انتصر المسلمون وحافظوا على دينهم بأركانه الخمسة حمدوا الله على ذلك واعترفوا بأن رأي أبي بكر كان هو الصواب رغم صعوبته على النفس. وكان أبو بكر قد بذل جهداً مخلصاً في اقناع أهل الشورى بصحة رأيه وضرورته حتى قال عمر « فما هو إلا أن رأيت أن شرح الله صدر أبي بكر للقتال فعلمت أنه الحق »[1].

أما مخالفة أبي بكر لرأي أهل الشورى عندما بعث أسامة بن زيد في بداية عهده بالخلافة على رأس الجيش المتوجه لغزو الروم ، فيرجع إلى شدة تمسك الصديق بتنفيذ أمر رسول الله ﷺ بتولية أسامة هذا الجيش ، خاصة وأنه عليه السلام كان قد علم قبل وفاته باعتراض بعض المسلمين على أسامة لحداثة عمره ، فخرج من بيته وصعد المنبر فحمد الله وأثنى عليه ثم قال : « أما بعد ، أيها الناس فما مقالة بلغتني عن بعضكم في تأميري أسامة ، ولئن طعنتم في إمارتي أسامة فقد طعنتم في إمارتي أباه من قبل. وأيم

---

(1) ابن تيمية : السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية – ص ٧٠

الله إن كان للامارة لخليقاً ، وأن ابنه من بعده لخليق للإمارة ، وإن كان لمن أحب الناس إلي ، وإنهما لمخيلان لكل خير ، استوصوا به خيراً فإنه من خياركم »[1] .

وأما ما قيل من أنه حينما ولي عمر الخلافة عزل خالد بن الوليد من قيادة جيش المسلمين وولي أبو عبيدة بن الجراح مكانه أثناء القتال رغم أن الرأي السائد بين المسلمين كان مع بقاء خالد في قيادة الجيش ، فقد أقدم عمر على ذلك لمقاومة شعور بدأ يسود بين عامة المسلمين وهو ارتباط النصر بشخص خالد ، الذي أسماه الرسول سيف الله المسلول ، والذي بدأ البعض ينظرون إليه بنوع من التقديس . أراد عمر وهو القائد الورع أن يصحح وضع العامة وتوضيح أن خالداً إنسان كغيره من الناس وأن النصر من عند الله[2] . خاصة بعد أن صدرت من خالد بعض تصرفات قدر عمر مخالفتها لما يجب أن يتصف به قائد جيش المسلمين . فضلاً عن أن الرسول عليه السلام كان قد ولى خالداً لكفاءته في القتال وأمور الحرب رغم أنه ممن آمن بعد الفتح ، وكان يوجد غيره وتحت قيادته ممن هم أفضل منه من المهاجرين والأنصار الذين جاهدوا بأموالهم وأنفسهم في سبيل الله من قبل الفتح وقاتلوا[3] . بالإضافة إلى أنه مما يدخل في اختصاصات الخليفة الأكيدة اختيار مساعديه من عمال الدولة العسكريين والمدنيين .

---

(١) راجع الطبقات الكبرى لابن سعد – المجلد الثاني – ١٩٥٧ – ص ١٨٩ .

(٢) ابن سعد : الطبقات الكبرى – الجزء الثالث – ١٩٥٧ – ص ٢٨٤ .
ويذكر قول عمر بن الخطاب رضي الله عنه « لأعزلن خالد بن الوليد والمثنى مثنى بني شيبان حتى يعلما أن الله إنما كان ينصر عباده وليس إياهما كان ينصر » .

(٣) ابن القيم : أعلام الموقعين – ١٩٦٧ – الجزء الاول – ص ١٠٦ .

الفصل السادس

أنواع الاستفتاء من حيث الهدف المقصود

الاستفتاء الرسمي والاستفتاء الدراسي

الاستفتاء الرسمي هو الاستفتاء الذي تعرض الحكومة فيه موضوعاً معيناً على هيئة الناخبين للموافقة عليه أو رفضه ، وتلتزم عادة بالنتيجة التي يسفر عنها . وهو ما تحدثنا عنه في بحثنا هذا حتى الآن .

تعريف الاستفتاء الدراسي :

أما الاستفتاء الدراسي فهو ذلك النوع من الاستفتاء الذي تجريه إحدى الهيئات العامة أو الخاصة ، على عينة من المواطنين – وليس على هيئة الناخبين كلها – لمجرد معرفة الاتجاه العام لرأي المواطنين في مسألة معينة .

والاستفتاءات الدراسية كثيرة الحدوث في العصر الحديث . وقد تقوم بإجرائها هيئات خاصة كالوكالات المتخصصة والصحف ومحطات الإذاعة والباحثين الأكاديميين ، بقصد تحقيق أهداف متعددة ، سياسية أو علمية . وقد تتولاها جهات حكومية كإدارات الإحصاء والتعداد أو أحد فروع

السلطة التنفيذية بهدف الاستنارة بنتائجها قبل اتخاذ تصرف معين أو انتهاج سياسة جديدة بذاتها .

ومن أمثلة الاستفتاءات التي قامت بها هيئات خاصة الاستفتاء الذي أجري في الولايات المتحدة الامريكية في أبريل عام ١٩٧٧ لمعرفة مدى شعبية الرئيس جيمي كارتر بعد أن أعلن عن أزمة الطاقة. وقد كانت نتيجته انخفاض في شعبيته لعدم موافقة الكثيرين على برنامجه في ذلك . ومنها الاستفتاء الذي أجري في إسرائيل في أوائل مايو من نفس العام حول مشكلة الشرق الأوسط والذي أظهر أن أغلبية الإسرائيليين تعارض العودة إلى حدود ما قبل حرب عام ١٩٦٧ ، ولو كان ذلك في مقابل السلام وانتهاء حالة الحرب بين إسرائيل والعرب .

ومن أهم أمثلة الاستفتاءات الدراسية التي تقوم بها جهات حكومية تلك التي تجريها تمهيداً للقيام باستفتاء رسمي . ويطلق على هذا النوع من الاستفتاء الاستشارة قبل الاستفتائية **la consultation pré-référendaire**

ومن أمثلة هذه الاستفتاءات ذلك الذي أجري في مقاطعة بريطاني **Bretagne** الفرنسية في شهر سبتمبر عام ١٩٦٨ وكان موضوعه نظام الحكم المحلي **régionalisation** . وقد شمل الاستفتاء كل الهيئات ذات الطابع المحلي الموجودة بهذه المقاطعة . والهدف من هذا النوع من الاستفتاء هو دراسة أو معرفة الاتجاه الغالب بين من يعنيهم الأمر والمختصين قبل إجراء الاستفتاء الرسمي إذا اتضح بعد البحث ترجيح إجرائه [١] . وقد تجري الحكومة الاستفتاء الدراسي بقصد معرفة اتجاه الرأي العام قبل اتخاذ إجراء عام معين

---

(١) راجع في ذلك :

R. Muzellec, La consultation pré-référendaire de septembre 1968 en Bretagne sur la régionalisation, R.D.P. 1963, P. 657 et suiv.

كإصدار قرار ذي أهمية خاصة أو تقديم مشروع قانون تقدر خطورته .

وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية من أكثر بلاد العالم اهتماماً وممارسة للاستفتاءات الدراسية . وقد بدأت حركة استطلاع الرأي العام وقياسه بواسطة الصحف الأمريكية منذ أوائل القرن العشرين عن طريق طبع بطاقات وتوزيعها على أفراد عينة مختارة من الشعب لملئها وإعادتها إليها . وفي عام ١٩٣٠ نمت فكرة العينة العلمية ، وبدأ الاهتمام في قياس الرأي العام يتجه نحو نوعية العينة أكثر من كميتها . وثبت ذلك بصورة واضحة منذ عام ١٩٣٦ عندما فشل الاستفتاء أو قياس الرأي العام الذي أجرته إحدى الهيئات المتخصصة خلال مرحلة الدعاية الانتخابية في التنبؤ بنجاح الرئيس روزفلت Roosevelt في انتخابات الرئاسة . وأخذت مؤسسات قياس الرأي العام [١] تعمل على تفادي الخطأ الذي ينشأ عن اتجاه القائمين على اختيار العينة إلى التعامل مع من يكون أقرب إلى متناول أيديهم أو أشبه بما لديهم من أفكار وتصورات من بين المجموعات والفئات المعنية . وقد تطورت طرق قياس الرأي تدريجياً من العينة البسيطة إلى العينة بالنسبة التي تراعي فيها النسب العددية من يجري عليهم الاستفتاء في علاقاتها بالمتغيرات محل الاعتبار في المجتمع [٢] .

---

(١) ومن أشهر مؤسسات قياس الرأي العام في الولايات المتحدة الامريكية نذكر :

— the American Institute of public opinion
— the Roper Survey
— the Suvey Research Center of the University of Michigan
— the National Opinion Research Center of the University of Chicago.

راجع في ذلك :

J.H. Ferguson and D.E. Mc Henry, The american system of government, 1969, P. 198.

(٢) ويؤكد بعض الفقهاء الأمريكيين أن الاستفتاء لا يكون طريقة دقيقة لقياس الرأي -

طرق اختيار العينة :

لاختيار العينة أهمية كبرى في نجاح الاستفتاء ، إذ تتوقف نتائجه إلى حد كبير على نوعية العينة ومدى تشابهها بالوسط الذي تمثله . فليس التحليل الاحصائي — كما يقولون — رحا سحرياً نضع فيه الرمل فيتحول إلى دقيق الخبز. والعينة الصحيحة في الاستفتاء الدراسي هي بصفة عامة تلك التي تكون أشبه ما يمكن بالمجتمع الذي يتم الاستفتاء فيه . وتختار العينة الاستفتائية بطرق متعددة أهمها طريقة الاختيار العشوائي وطريقة الاختيار المصنف :

١ — طريقة الاختيار العشوائي :

وفيها يتم اختيار العينة بطريقة تتيح لكل عضو في الجماعة المراد قياس الرأي فيها فرصة متساوية في أن يكون ضمن أفراد هذه العينة [1] . ويؤكد العلماء

= العام إلا إذا كانت المسائل التي تعرض فيه بسيطة ، واضحة العرض ، معروفة جيداً من الشعب، وتم التصويت عليها على نطاق واسع . وهذه الشروط من النادر أن تجتمع معاً .

راجع في ذلك : فرجسون و ماك هنري — طبعة ١٩٦٩ — المرجع السابق — ص ١٩٨ .

(١) وذلك كأن يختار الأشخاص حسب أرقام قيدهم في السجلات المدنية أو أرقام محال إقامتهم ، فتشمل العينة مثلا كل من يحمل رقماً معيناً كخمسة أو عشرة في هذه السجلات ، أو المقيمين في المساكن المرقمة بهذه الأرقام.ومن الطرق المبسطة التي يمكن ذكرها لتوضيح طريقة الاختيار العشوائي ، وتستخدم فعلا في عمليات الاختيار العشوائي صغيرة الحجم أن يوضع عدد من الكور الصغيرة المرقمة بأرقام البطاقات الشخصية أو هويات الأفراد المراد اختيار عينة منهم في اسطوانة دائرية مغلقة بها فتحة دائرية واحدة تتسع لمرور إحدى هذه الكور . وتدار هذه الاسطوانة فتقلب الكور التي بداخلها وتدفعها بفرص متساوية نحو الفتحة لتسمح بمرور كرة تلو الاخرى في كل دورة إلى أن نحصل على عدد العينة المطلوب. ومثل هذه العملية=

أن اختيار عينة عشوائية أو جزافية بعناية يمكن من التوصل إلى مؤشرات دقيقة للرأي العام من خلال عينة صغيرة بشكل ملحوظ . وقد استطاع مركز الأبحاث في جامعة متشجن Michigan أن يثبت ذلك فعلاً في انتخابات الرئاسة في عامي ١٩٤٨ و ١٩٥٢ بعينات عشوائية لا تجاوز ألفي شخص ، غير أن ذلك لا ينفي أن إعداد عينة تمثيلية دقيقة لا يزال أمراً شاقاً محاطاً بغير القليل من الصعاب [١] ، لأن الناس يختلفون عن بعضهم في مسائل كثيرة وبدرجة كبيرة مما يجعل اختيار العينة العشوائية أمراً عسيراً إلا إذا وجدت الدلائل التي تشير إلى أن هذه العينة تعكس الجماعة كلها . وإذا كانت زيادة عدد الحالات في الاختيار العشوائي يؤدي إلى تحسين العينة ، فإن هذه الزيادة لا تستتبع بالضرورة زيادة في الدقة المطلوبة . فعينة من مليون شخص مختارة اختياراً غير سليم يمكن أن تكون نتائجها أقل دقة من عينة من مائة شخص مختارة اختياراً صحيحاً [٢] .

٢ ـ طريقة الاختيار المصنف :

ويمكن أن تسمى كذلك طريقة الاختيار الفئوي أو القطاعي أو الطبقي أو المدروس . ويتم فيها اختيار عدد من أفراد العينة من كل فئة أو قطاع أو طبقة من طبقات المجتمع المقسمة على أساس حقائق معينة . ويتجه الاهتمام فيها نحو الوصول إلى عينة تكون من خليط شامل من الشعب يتجاوب مع

= التي ضربنا لها مثلا بطريقة مبسطة يمكن أن تتم بدقة وسرعة لاختيار عينة عشوائية من عدد كبير من الأفراد بواسطة الاجهزة الالكترونية .

(١) راجع :

R. Carr, M. Berstein, D. Morrison and J. Mc Lean, American democracy in theory and practice, 1957, 235-236.

(٢) راجع في ذلك : دكتور أحمد بدر : صوت الشعب ـ دور الرأي العام في السياسة العامة ـ ص ٤١١ ، ٤١٥ .

متغيرات متعددة مثل محل الإقامة والموطن والعمر والجنس والدين والمصالح المهنية والانتماءات الحزبية والاعتبارات الاقتصادية .. ويحاول الباحث في هذه الطريقة قدر استطاعته جعل العينة التي يختارها مشابهة أو ممثلة للجماعة التي يريد استطلاع الرأي فيها بالفحص والدراسة ، وإقامة التناسب بين عناصر العينة وتكوين المجتمع . ويرى البعض أن هذه الطريقة أقل صدقاً في التعبير عن الرأي المراد قياسه عن الطريقة العشوائية . ونرى أن العينة المدروسة إذا أحسن اختيارها وقامت على أساس من معرفة حقيقة الجماعة المراد استطلاع رأيها قد تكون أكثر دقة من العينة العشوائية التي تقوم على عنصر الصدفة والفرص المتساوية في الاختيار .

كيفية إجراء الاستفتاء :

يتم الاستفتاء عن طريق توجيه عدد من الأسئلة المتعلقة بموضوع الاستفتاء إلى أفراد العينة بعد دراسته من جوانبه المختلفة ، لكي تكون الإجابة على هذه الأسئلة كافية لاستخلاص الرأي المراد معرفته . وتكتب الاسئلة في استمارات توزع على أفراد العينة أو تملأ بمعرفة القائمين على الاستفتاء بعد إجراء سلسلة من المقابلات الشخصية مع أفراد العينة ، وقد يتم استيفاء بيانات الاستمارات بطريقة الملاحظة ، وهي عملية استطلاع غير مباشر للرأي تعد أقرب إلى الأسلوب العلمي التجريبي [1] .

ويجب أن تكون أسئلة الاستفتاء محددة لا تحمل أكثر من معنى ، دقيقة حتى لا تخرج إجاباتها عن موضوعاتها ، كما يجب أن تساعد مالئها على فهم المشكلة وتطرح أمامه الموضوع بوضوح وسهولة . بل وقد تعرض عليه كافة الإجابات المحتملة ليختار بينها . وينصح المختصون بتجربة هذه الأسئلة مع بعض الأفراد قبل استخدامها لمعرفة مدى فهمها وما قد تتضمن من

---

(١) راجع الدكتور أحمد بدر : المرجع السابق — ص ٤٣٩ .

صعوبة أو غموض [1] ويجب أن تكون الأسئلة موضوعية غير موحية بإجابات معينة . وليس من السهل صياغة أسئلة قياس الرأي العام بطريقة تحقق الحيدة الكاملة وتجنب التحايل والايحاء والإجابات الشخصية [2] .

ويجب كذلك حسن توقيت الاستفتاء لتجنب سوء اختيار لحظة إجرائه . إذ يمكن أن يقترع الشخص في وقت لا يكون فيه مهيئاً ذهنياً بالنسبة للمسألة محل الاقتراع ولا يشعر بأهميتها [3] ، ومع ذلك يعطي إجابة ارتجالية قد يرفضها فيما بعد عندما يطرح الأمر فعلاً على البرلمان أو السلطة المختصة . ونفس عيب التوقيت يمكن أن يلحق بكل من الاقتراح الشعبي والاعتراض والعزل باعتبارها جميعاً محاولات للاتجاه إلى الديمقراطية المباشرة في عصر مشاكله معقدة تستلزم مزيداً من الدراسة والدقة توفرها الديمقراطية النيابية .

وبعد جمع استمارات الاستفتاء تدرس بعناية وتفرغ لاستخلاص

---

(١) راجع : الدكتور أحمد بدر : الرأي العام والإعلام ـ ص ١٧٠ وما بعدها .

(٢) ويضرب الكتاب الامريكيون أمثلة واقعية لتوضيح أهمية دقة صياغة اسئلة الاستقصاء من ذلك أنه عندما وجه سؤال « هل تحبذ فكرة الرئيس روزفلت بتقديم الاحتفال بيوم الشكر أسبوعاً » كان عدد الموافقين من أفراد العينة أكثر بشكل ملحوظ من عددهم عندما كانت صيغة السؤال « هل تحبذ تقديم يوم الشكر أسبوعاً » . وذلك بسبب نسبة الفكرة إلى الرئيس روزفلت في السؤال الاول مع ما كان له من مكانة في قلوب الامريكيين في ذلك الوقت . راجع : دكتور محمد عبد القادر حاتم : الرأي العام ـ ١٩٧١ ـ ص ٣٤٩ .

(٣) وقد فسر جورج جالوب فشل مؤسسته في التنبؤ بنتائج انتخابات الرئاسة الامريكية عام ١٩٤٨ بفكرة الوقت الذي تم فيه الاستقصاء . اذ تم الاستقصاء في الاسبوع السابق على الانتخابات فكان انعكاساً للاحاسيس السائدة في هذه الفترة ، حيث كان من الناخبين من لم يقرر بعد ما اذا كان سيذهب فعلاً للادلاء بصوته . وكان منهم جماعة الذي لم يكن قد استقر بعد على اختيار معين . راجع : الدكتور محمد عبد القادر حاتم ـ المرجع السابق ـ ص ٣٥٧ .

مضمونها ثم تعرض نتائجها عرضاً واضحاً سهل الإدارك .

تقييم الاستفتاء الدراسي :

لقياس الرأي العام — سواء بواسطة هيئات عامة أو خاصة — أثر على سياسة الحكومة ، إذ يبين لها اتجاه الرأي العام ومدى تأييده أو معارضته لموقف الحكومة من مسألة معينة ، ويقال أن قياس الرأي العام المعروف باسم تصويت القضايا الدولية polls on international issues قد شجع كلاً من الحكومة الأمريكية والكونجرس على تغيير سياسة العزلة التقليدية الأمريكية ومساعدة قوات الحلفاء في الشهور السابقة على مهاجمة ميناء بيرل هاربر Pearl Harbor في الحرب العالمية الثانية . ويستعمل قياس الرأي العام الان كوسيلة لمعرفة الاتجاه الغالب بين المواطنين فيما يتعلق بالقرارات التي تزمع الحكومة اتخاذها . وهذا يشجع على كشف حقيقة وزن كثير من مجموعات الضغط pressure groups التي يعلو صوتها على الرغم من تمثيلها لأقليات ، ويشجع الحكومة على زيادة الاهتمام بمصالح الناس الحقيقية [1] .

ويدعي أعداء الاستفتاء الدراسي أن استطلاع الرأي مقدماً قبل إجراء الانتخابات أو استفتاء الشعب في موضوع معين قبل البت فيه من شأنه أن يؤثر على الناخبين أو المقترعين عند إدلائهم بأصواتهم في الانتخاب أو الاستفتاء ، وذلك لأن كثيراً منهم سوف يطرح رأيه الشخصي واختياره المفضل ليصوت لصالح المرشح أو الاتجاه الذي اتضح من استطلاع الرأي أنه الرابح . لذلك يرون أن استطلاع الرأي لا يتلاءم مع نظام الحكم الديمقراطي [2] ، خاصة وأنه يمكن أن يستخدم للخداع والتضليل بهدف

---

(1) راجع كار وأخرين : الديمقراطية الأمريكية في النظرية والتطبيق — ص ٢٣٦ .

(2) راجع فيرجسون — المرجع السابق — ص ١٧٤ .

الدعاية لشخص أو موضوع معين . وإذا كانت الديمقراطية تتحقق بتطبيق إرادة الأغلبية ، وهذه الإرادة يمكن إظهارها عن طريق قياسات الرأي العام، فإن هذه الاستقصاءات من وجهة أخرى ضارة لأنها تضعف من قدرة القيادة السياسية على المبادرة واتخاذ القرارات .

وفضلاً عن ذلك فلا زالت قياسات الرأي العام بعيدة عن الدقة العلمية الكاملة في بيان الرأي العام للمجتمع الذي يتم الاستقصاء فيه والتنبوء الأكيد بالقضية المتخذة موضوعاً له . كما أن العمليات الاحصائية في الاستفتاء تقتصر — في الغالب — على التقييم الكمي لآراء الأفراد ، فتكون ناقصة ما لم تستكمل بعملية تحليلية تنصب على التقييم الكيفي لهذه الآراء [1] .

---

(١) راجع : الدكتور أحمد بدر : صوت الشعب — ص ٤٥٤ وما بعدها .

الفصل السابع

بحث ميداني

استفتاء في الاستفتاء

إن البحث النظري في أي موضوع من موضوعات العلوم الانسانية مهما بلغت دقته وكان شموله لا يمكن أن تصل نتيجته إلى الموضوعية الكاملة ، لتأثرها في حدود متفاوتة بالآراء والاتجاهات الشخصية للباحث مهما تحرى الحيدة والنزاهة والصواب . وذلك ما لم يكن البحث قائماً على المشاهدة والتجربة شأنه شأن أبحاث العلوم الطبيعية الدقيقة . وهو ما بدأ الباحثون في البلاد المتقدمة في السعي إليه وتطبيقه في مجال علم النفس والاجتماع والادارة وغيرها من العلوم الانسانية ، كلما كان ذلك ممكناً ، مع الاستفادة من تكنولوجيا العصر واستخدام أحدث الأجهزة والمعدات المتاحة .

وبحثنا عن الاستفتاء الشعبي ليس بحثاً نظرياً مجرداً ، لقيامه في حدود الاستطاعة على تجارب الشعوب التي طبقت نظام الاستفتاء في حياتها السياسية، ومع ذلك رأينا تكملة هذا البحث بآخر ميداني نتوجه فيه إلى المواطنين لمعرفة رأيهم في هذا الموضوع الدقيق من جوانبه المختلفة . وفي نفس الوقت لنوضح

عملياً نوعاً من أنواع الاستفتاء . هو الاستفتاء الدراسي الذي يطلق عليه أحياناً الاستقصاء أو الاستبيان أو استطلاع الرأي . ونعرض هذا البحث الميداني في مبحثين :

المبحث الأول : إعداد الاستفتاء ونتائجه .

المبحث الثاني : تحليل نتائج الاستفتاء .

المبحث الأول

إعداد الاستفتاء ونتائجه

نتناول في هذا الباب بيان كيفية إعداد الاستفتاء الدراسي في موضوع الاستفتاء الشعبي ، ثم نبين النتائج التي تم التوصل إليها من تفريغ استمارات هذا الاستفتاء ، وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : إعداد الاستفتاء .

المطلب الثاني : نتيجة الاستفتاء .

المطلب الأول

إعداد الاستفتاء

قمنا بإعداد مجموعة من استمارات استطلاع الرأي أو الاستفتاء عرضنا فيها جوانب الموضوع على النحو الذي أمكن تصوره بعد تأمل ودراسة ، تاركين لذوي الرأي حرية الاختيار بين البدائل التي أوردناها لتسهيل الإجابة عن الأسئلة المختلفة ، وإبداء ما يشاؤون من تعليقات تكون فيما بعد محلا للتحليل والتفسير .

ويتضمن هذا المطلب بيان :

ـ أصحاب الرأي في الموضوع

- نقاط البحث في الموضوع .
- كيفية استطلاع الرأي .
- صورة استمارة الاستفتاء .

أولاً : أصحاب الرأي في الموضوع

حرصنا على تنوع أصحاب الرأي في الموضوع من حيث جنسياتهم ومدى ثقافتهم :

فمن حيث الجنسية رأينا قصرها على البلاد العربية حتى تكون النتائج متجانسة متعلقة بهذه البلاد وحدها ، لأن مسائل الاستفتاء تختلف باختلاف المجتمعات حسب درجة التقدم والوعي . وقد اشترك في الاستفتاء مواطنون من الجنسيات الآتية :

- الجنسية المصرية
- الجنسية الكويتية
- الجنسية العراقية
- الجنسية السورية
- الجنسية اللبنانية
- الجنسية الأردنية .

ومن حيث مدى الثقافة قسمنا أصحاب الرأي على ثلاث طوائف ، هي طائفة الفقهاء وطائفة المثقفين وطائفة جمهور المواطنين . ونبين فيما يلي أهمية رأي كل طائفة من هذه الطوائف الثلاثة :

١ ـ طائفة الفقهاء :

لا شك أن فقهاء القانون من أساتذة الحقوق يعتبرون بحكم عملهم ودراستهم من أكثر الناس معرفة بموضوع الاستفتاء بجوانبه المختلفة . بل

انهم ـ خاصة فقهاء القانون الدستوري منهم ـ هم الذين يتولون بحث هذا الموضوع وتدريسه ونقده وإظهار ما يتضمنه من مزايا وما ينطوي عليه من عيوب ، مع بيان التوجيهات والإقتراحات التي من شأنها المساهمة في حسن استخدام الإستفتاء وبيان شروط نجاحه . لذلك فإن أهمية آرائهم في هذا الصدد لا تحتاج إلى بيان أو تعليق . كما أن لآراء فقهاء الشريعة الاسلامية وزناً كبيراً في هذا الصدد نظراً لقيامها أو على الأقل تأثرها بأحكام الشريعة الغراء .

٢ ـ طائفة المثقفين :

أما المثقفون سواء من ذوي الشهادات الجامعية أو من غيرهم فلا شك أنهم أوضح رؤية وأوسع أفقاً من غيرهم من جمهور المواطنين على الرغم من عدم تخصصهم في مسائل البحث الدستوري أو نظام الحكم ، وهم أولو الرأي الراجح في المجتمع بصفة عامة ، ينزلون منه منزلة الرأس من الجسد . لذلك فإن لرأيهم مكانة خاصة في موضوع الاستفتاء .

٣ ـ جمهور المواطنين :

وأخيراً فإن جمهور المواطنين ـ على الرغم من عدم تخصصهم في بحث الموضوع وقلة ثقافتهم العامة ـ هم السواد الأعظم والأغلبية الساحقة في بلاد العالم الثالث . ولا شك أن لهذه الأغلبية أياً كان رأيها أهمية كبيرة في توجيه الأحداث في البلاد الديمقراطية التي تحترم آراء المواطنين وترجح رأي أكثريتهم العددية . كما أن البسطاء وغير المثقفين كثيراً ما يدركون حقيقة الأمور السياسية الإجتماعية بأحاسيسهم الفطرية وشعورهم الطبيعي بما يحيط بهم من ظروف وأحداث .

وهذه العينة التي نجري عليها الإستفتاء والمكونة من فئة الفقهاء وطائفة المثقفين وجمهور المواطنين ليست عينة عشوائية ولا تطابق تكوين المجتمع

العربي مطابقة تامة . ولكنها عينة مختارة بطريقة من شأنها زيادة إيضاح جوانب الموضوع المختلفة وإلقاء الضوء عليه ، نظراً لتفشي الأمية والجهل بين السواد الأعظم من الشعوب العربية .

ثانياً : نقاط البحث في الموضوع

لدراسة موضوع الإستفتاء دراسة علمية متكاملة رأينا وجوب تغطيته للنقاط التالية :

النقطة الأولى : ماهية الاستفتاء :

وهذه النقطة تهدف إلى استجلاء حقيقة الإستفتاء في الأذهان على وجه الدقة وما إذا كان يختلط بالإنتخاب أم يتميز عنه ، وما إذا كان يشمل أخذ الرأي على شخص رئيس الدولة أم يقتصر على عرض موضوع معين للتصويت.

النقطة الثانية : هدف الاستفتاء :

ويراد بها التحقق من هدف عملية الإستفتاء في رأي من يدلي بصوته وهل هو تأييد سلطة رئيس الدولة ، أو إضفاء صفة الشرعية على موضوع الإستفتاء ، أو معرفة رأي الشعب بقصد إتباعه ، أو تهدئة شعور المواطنين وتطييب خاطرهم ، أو إسكات المعارضة وإضعاف مركزها .

النقطة الثالثة : جدية الاستفتاء :

ويقصد بها ما إذا كان الناخبون يدلون بأصواتهم في الاستفتاء بـــلا اكتراث ودون تفكير في موضوعه ، أم أن اهتمامهم به غير كاف ، أم أنهم يقومون بدراسة موضوع الاستفتاء ومعرفة مزاياه وعيوبه قبل إبداء الرأي فيه .

النقطة الرابعة : نتائج الاستفتاء :

وترمي إلى معرفة رأي الناس في نتائج الاستفتاءات التي تتم في البلاد المتخلفة والتي تتجاوز عادة نسبة ٩٥٪ بل و ٩٩٪ ، وما إذا كانت هذه النتائج صحيحة تماماً أو مبالغاً فيها أو مزيفة ومستحيلة التحقق عملاً .

النقطة الخامسة : تقييم الاستفتاء :

ويقصد بها معرفة رأي المصوتين في قيمة نظام الاستفتاء الشعبي، وما إذا كان مفيداً يجب اتباعه في البلاد العربية ، أم لا يصلح لها لانخفاض الوعي فيها ، أم أنه نظام عديم المعنى لأنه لا تظهر فيه للناخبين الا وجهة نظر الحكومة فلا يسمح بالاختيار بين البدائل من الموضوعات أو الأشخاص من المرشحين ، أم أن الاستفتاء غير مجد لعدم الثقة في نتائجه .

النقطة السادسة : عمومية التصويت :

وتهدف إلى معرفة الرأي في مدى عمومية حق التصويت في الاستفتاء في حالة الموافقة عليه وما إذا كان من الأفضل أن يشمل كل الناخبين حتى الأميين منهم ، أم يمنح لمن يعرفون القراءة والكتابة فحسب ، أم يقتصر على المثقفين وأولي الرأي في الأمة فقط .

النقطة السابعة : ضمان صحة النتائج :

وترمي إلى معرفة كيفية ضمان صحة نتائج الاستفتاء في حالة الموافقة على إجرائه وهل يكون ذلك بأن يتولى الإشراف على عملية الاستفتاء وفرز النتائج حكومة انتقالية مشكلة من جميع الإتجاهات في الدولة ، أم تقوم بذلك هيئة قضائية أو حتى هيئة دولية .

النقطة الثامنة : موضوعات الاستفتاء :

والغرض منها معرفة نوعية الموضوعات التي تصلح للعرض على الاستفتاء

الشعبي في حالة ترجيحه ، وما إذا كانت تشمل كل الموضوعات الهامة بصرف النظر عن فهم الجمهور لها ، أم تقتصر على الموضوعات البسيطة التي يفهمها الناخب العادي ويستطيع إبداء الرأي فيها ، أم أنه يكتفي بعرض الدستور فقط على الاستفتاء الشعبي .

النقطة التاسعة : اقتراح الاستفتاء :

ويراد بها معرفة من يكون صاحب الحق في اقتراح الاستفتاء ، وهل هي الحكومة أو عدد معين من المواطنين أو كلاهما .

النقطة العاشرة : وجوب الاستفتاء :

ويراد بها معرفة ما اذا كان يجب إلزام الحكومة أو تركها مخيرة في عرض بعض الموضوعات على الاستفتاء الشعبي .

النقطة الحادية عشرة : الإلتزام بنتيجة الاستفتاء :

ويقصد بها معرفة الرأي فيما إذا كان من الواجب أن تلتزم الحكومة بتطبيق نتيجة الاستفتاء ، أو أن هذه النتيجة تكون بمثابة استشارة تستنير بها الحكومة قبل اتخاذ القرار .

النقطة الثانية عشرة : التعليقات الاضافية :

وتهدف إلى ترك فرصة لمالئي الاستمارات لذكر ما قد يكون لديهم من تعليقات أو إضافات لم يرد ذكرها في البنود السابقة . ولا شك في جدوى ذلك لتكملة ما قد يعتري الاستمارة من نقص أو سهو .

ثالثاً : كيفية استطلاع الرأي

إن الأمر في استطلاع الرأي لا يتعلق بطلب الحصول على بيانات رسمية

أو غير رسمية بخصوص موضوع البحث . وإنما المطلوب هو مجرد إبداء الرأي الشخصي لعدد من الأفراد من جنسيات مختلفة ودرجات علمية متعددة حول عدد من الاستفسارات والخيارات . وقد قمنا بإعداد مائتي استمارة استطلاع رأي ، واعتمدنا على المجهود الشخصي في اختيار مالئيها ، مع مراعاة حسن توزيعها كعينة دراسية حتى تكون أكثر دقة في الإفصاح عن الرأي العام في مجال موضوع البحث . وقد وزعنا هذا العدد من الاستمارات على أفراد العينة على النحو التالي :

- طائفة الفقهاء ٢٠ استمارة .
- طائفة المثقفين ٦٠ استمارة .
- جمهور المواطنين ١٢٠ استمارة .

المجموع ٢٠٠ استمارة .

وقد قمنا بتوزيع الاستمارات على أصحاب الرأي بهذه النسبة ١ : ٣ : ٦

نظراً لاعتبارات علمية وعملية يمكن ايجازها بالنسبة لكل طائفة على النحو التالي :

- خصصنا لطائفة الفقهاء نسبة ١٠٪ من مجموع الاستمارات على الرغم من قلة نسبتهم العددية عن ذلك بكثير في الواقع العملي في أي دولة من الدول . وذلك نظراً لأهمية آرائهم في موضوع البحث الذي يدخل في مجال تخصصهم أو يتصل به . وإذا كان ارتفاع مستوى ثقافتهم في هذا المضمار يمكن أن يشجع على زيادة نسبة الاستمارات المخصصة لهم ، فإن ندرتهم لا تمكن بسهولة من زيادة هذه النسبة بشكل ملحوظ .

- أما طائفة المثقفين فقد جعلنا لها نسبة ٣٠٪ من عدد الاستمارات ، وهي نسبة تكاد تقترب من نسبة غير الأميين في البلاد العربية . فإن قلت عن ذلك ، فإن زيادة نسبة الاستمارات المخصصة لهم يبرره أنهم أكثر إدراكاً

لحقائق الأمور من جمهور المواطنين من غير المثقفين ، حتى وإن خرج موضوع الرأي عن مجال تخصصاتهم .

– أما جمهور المواطنين فقد تركنا لهم الأغلبية بنسبة ٦٠٪ من مجموع الاستمارات . وهذه النسبة تقل قليلاً عن نسبتهم العددية في البلاد العربية . والقصد من ذلك هو إفساح مجال أوفى لطائفتي الفقهاء والمثقفين تجاوباً مع فكرتي التخصص وسعة الأفق اللتين تمتازا بهما .

رابعاً : صورة استمارة الاستفتاء

استفتاء دراسي

للمساهمة في إعداد بحث علمي موضوعه

« الاستفتاء الشعبي »

يفيدنا كثيراً معرفة رأيك الشخصي في نظام الاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في البلاد العربية التي تأخذ به . وبمقدار اهتمامك وصراحتك في الاجابة تكون مساهمتك في إنجاح بحث نعتقد في أهمية موضوعه . وضماناً لحرية الرأي ورفعاً للحرج فإن ذكر الاسم ليس مطلوباً . ولك خالص الشكر والتقدير .

دكتور ماجد الحلو
أستاذ القانون العام المساعد
بكلية الحقوق بجامعتي الاسكندرية والكويت

بيانات خاصة بمالىء الاستمارة

(ليس من اللازم تحديد البيانات بطريقة تكشف عن شخصية صاحبها)

- العمل أو الوظيفة :
- المؤهل ان وجد :
- الجنسية :
- العمر :

أولاً : ماهية الاستفتاء :

المطلوب اختيار إجابتين إحداهما موضوعية تبين ما يجب أن يكون وتوضع أمامها علامة (=) والأخرى تطبيقية يبين ما هو واقع فعلاً في البلاد العربية وتوضع أمامها علامة (*) :

١ ــ الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب في شخص رئيس الدولة أو في موضوع يقترحه .

٢ ــ الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب في شخص رئيس الدولة .

٣ ــ الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب في موضوع معين .

٤ ــ الاستفتاء هو انتخاب رئيس الدولة .

٥ ــ الاستفتاء هو ...

٦ ــ لا أعرف .

ثانياً : هدف الاستفتاء :

المطلوب اختيار إجابتين إحداهما موضوعية تبين ما يجب أن يكون وتوضع أمامها علامة (=) والأخرى تطبيقية تبين ما هو واقع فعلاً في البلاد العربية وتوضع أمامها علامة (*) :

١ ــ يهدف الاستفتاء إلى تأييد سلطة رئيس الدولة .

٢ ــ يهدف الاستفتاء إلى إضفاء نوع من الشرعية المزيفة على موضوعه .
٣ ــ يهدف الاستفتاء إلى تهدئة شعور المواطنين وتطييب خاطرهم .
٤ ــ يهدف الاستفتاء إلى إسكات المعارضة وإضعاف مركزها .
٥ ــ يهدف الاستفتاء إلى معرفة رأي الشعب في موضوع من الموضوعات لاتباعه .
٦ ــ يهدف الاستفتاء إلى ...
٧ ــ لا أعرف .

ثالثاً : جدية التصويت :

يجوز اختيار أكثر من إجابة ووضع أمام كل منها علامة (*) ، وكلها تبين ما يحدث فعلاً في البلاد العربية :

١ ــ يصوت أغلب المواطنين في الاستفتاء دون تفكير في موضوعه .
٢ ــ اهتمام المصوتين بموضوع الاستفتاء غير كاف .
٣ ــ يهتم المصوتون بدراسة موضوع الاستفتاء قبل إبداء الرأي فيه .
٤ ــ يصوت المواطنون بعد ترجيح مزايا موضوع الاستفتاء على عيوبه .
٥ ــ يصوت المواطنون تأييداً لرئيس الدولة بصرف النظر عن موضوع الاستفتاء .
٦ ــ يصوت المواطنون لرئيس الدولة لأنه المرشح الوحيد للرئاسة .

رابعاً : نتائج الاستفتاء :

الرجا اختيار إجابة واحدة وتمييزها بعلامة (*) :

١ ــ نتائج الاستفتاء التي تتجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ هي نتائج صحيحة تماماً

٢ — نتائج الاستفتاء التي تتجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ هي نتائج مبالغ فيها .
٣ — نتائج الاستفتاء التي تتجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ هي نتائج مزيفة مستحيلة التحقق عملاً .

خامساً : تقويم الاستفتاء :

يجوز اختيار أكثر من اجابة توضع أمام كل منها علامة (×) وكلها تتعلق بتطبيق الاستفتاء في البلاد العربية .

١ — الاستفتاء نظام ناجح في البلاد العربية وتثبت التجارب ذلك .
٢ — الاستفتاء لا يصلح في البلاد العربية لانخفاض وعي المواطنين فيها .
٣ — الاستفتاء ممقوت في البلاد العربية لعدم الثقة في نتائجه .
٤ — الاستفتاء غير جدي لسيطرة الحكومة على وسائل الإعلام .
٥ — الاستفتاء خادع لأنه يضفي شرعية صورية على تصرفات أو شخص الرئيس .
٦ — الاستفتاء ضار لأنه لا يسمح للبرلمان بدراسة موضوعه .
٧ — الاستفتاء على رئاسة الدولة منتقد لعدم تعدد المرشحين للاختيار بينهم .
٨ — الاستفتاء ...

سادساً : عمومية الاستفتاء :

المطلوب اختيار إجابة واحدة تتصل بتطبيق الاستفتاء في البلاد العربية ، توضع أمامها علامة (*) :

١ — يجب أن يشمل الاستفتاء كل الناخبين ولو كانوا أميين .

٢ ـــ يجب أن يقتصر الاستفتاء على غير الأميين من الناخبين .
٣ ـــ يجب أن يقتصر الاستفتاء على المثقفين من الناخبين .
٤ ـــ يجب أن يقتصر الاستفتاء على صفوة القوم أو أهل الحل والعقد .

سابعاً : موضوعات الاستفتاء :

يجوز اختيار أكثر من إجابة توضع أمام كل منها علامة (*) وكلها تتعلق بتطبيق نظام الاستفتاء في البلاد العربية :

١ ـــ يجب ألا تعرض على الاستفتاء إلا الموضوعات البسيطة التي يفهمها المواطن العادي .
٢ ـــ يجب أن تعرض على الاستفتاء كل الموضوعات الهامة مع شرح فوائدها ومضارها للناس .
٣ ـــ يجب أن يقتصر الاستفتاء على الدستور فقط .
٤ ـــ يجب أن يعرض على الاستفتاء تنصيب رئيس الدولة دون منافسين.
٥ ـــ يجب أن يحل الانتخاب بين عدة مرشحين محل الاستفتاء على الرئيس .
٦ ـــ موضوعات الاستفتاء هي ...

ثامناً : اقتراح الاستفتاء :

المطلوب اختيار إجابة واحدة توضع أمامها علامة (*) :

١ ـــ يجب أن تكون الحكومة هي صاحبة الرأي في اقتراح الاستفتاء .
٢ ـــ يجب أن يكون المواطنون هم أصحاب الحق في اقتراح الاستفتاء .
٣ ـــ يجب أن يكون حق اقتراح الاستفتاء لكل من الحكومة والمواطنين

تاسعاً : مدى وجوب الاستفتاء :

المطلوب اختيار إجابة واحدة توضع أمامها علامة (*) :

١ — يجب عرض موضوعات معينة على الشعب لاستفتائه فيه.
٢ — يجوز عرض موضوعات معينة على الشعب لاستفتائه فيه.

عاشراً : إلزام نتيجة الاستفتاء :

المطلوب اختيار إجابة واحدة توضع أمامها علامة (•) :

١ — يجب أن تلتزم الحكومة بتنفيذ نتيجة الاستفتاء.
٢ — نتيجة الاستفتاء استشارية غير ملزمة للحكومة.

حادي عشر : ضمان نزاهة الاستفتاء :

يجوز اختيار أكثر من إجابة توضع أمام منها علامة (•) وكلها تتعلق بتطبيق نظام الاستفتاء في البلاد العربية :

١ — يجب أن تشرف على الاستفتاء وفرز نتائجه نفس الحكومة القائمة.
٢ — يجب أن تشرف على الاستفتاء وفرز نتائجه حكومة انتقالية مشكلة من جميع الاتجاهات.
٣ — يجب أن تشرف على الاستفتاء وفرز نتائجه هيئة قضائية ذات حصانة تحقيقية.
٤ — يجب أن تشرف على الاستفتاء وفرز نتائجه هيئة دولية.
٥ — لضمان نزاهة الاستفتاء يجب ...

ثاني عشر : التعليقات الاضافية :

أذكر فيما يلي بإيجاز وصراحة ما قد يكون لديك من تعليقات أخرى فيما يتصل بالاستفتاء الشعبي وتطبيقه في البلاد العربية :

— . . . .

— . . . .

— . . . .

المطلب الثاني

نتيجة الاستفتاء الدراسي

بمشقة بالغة وحرج غير هين ، وعقبات متنوعة لا وجود لها إلا في بلادنا تمكنا في مدة جاوزت السنة من توزيع وملء استمارات الاستفتاء الدراسي أو استطلاع الرأي . وبعد جمعها وتصنيفها قمنا بتفريغها في عدد من الجداول التوضيحية لبيان اتجاه الرأي العام في مختلف نقاط البحث في الموضوع . ونورد فيما يلي هذه الجداول قبل التعليق عليها .

أولاً : ماهية الاستفتاء

جدول رقم «١»

ماهية الاستفتاء من الناحية الموضوعية

الرقم	الاستفتاء الشعبي هو	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	أخذ رأي الشعب في شخص الرئيس أو موضوع يقترحه	٤	١٦	٢٨	٤٨	٢٤،ـــ٪
٢	أخذ رأي الشعب في شخص رئيس الدولة	—	٢	٢٩	٣١	١٥،٥ ٪
٣	أخذ رأي الشعب في موضوع معين	١٦	٤٠	١٦	٧٢	٣٦١،ـــ٪
٤	انتخاب رئيس الدولة	—	٢	١٧	١٩	٩،٥ ٪
٥	هو ...	—	—	—	—	— ٪
٦	لا أعرف	—	—	٣٠	٣٠	١٥،ـــ٪

جدول رقم «٢»

ماهية الاستفتاء في التطبيق العربي

الرقم	الاستفتاء الشعبي هو	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	أخذ رأي الشعب في شخص الرئيس أو موضوع يقترحه	٤	١٨	٣٢	٥٤	٢٧,ـــ٪
٢	أخذ رأي الشعب في شخص رئيس الدولة	١٦	٣٨	٣٣	٨٧	٤٣,٥٪
٣	أخذ رأي الشعب في موضوع معين	—	—	١١	١١	٥,٥ ٪
٤	انتخاب رئيس الدولة	—	٤	١٤	١٨	٩,ـــ ٪
٥	هو ...	—	—	—	—	— ٪
٦	لا أعرف	—	—	٣٠	٣٠	١٥,ـــ ٪

ثانياً : هدف الاستفتاء

جدول رقم «٣»

هدف الاستفتاء من الناحية الموضوعية

الرقم	هدف الاستفتاء الشعبي هو	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	تأييد سلطة رئيس الدولة	—	—	١١	١١	٥,٥ ٪
٢	إضفاء نوع من الشرعيـــة المزيفة على موضوعه	—	—	—	—	— ٪
٣	تهدئة شعور المواطنين وتطييب خاطرهم	١	٧	٢٧	٣٥	١٧,٥ ٪
٤	إسكات المعارضة واضعاف مركزهـــا	—	—	٨	٨	٤,ــ ٪
٥	معرفة رأي الشعب في موضوع من الموضوعات لاتباعه	١٩	٥٣	٤٤	١١٦	٥٨,ــ ٪
٦	هو ...	—	—	—	—	— ٪
٧	لا أعرف	—	—	—	—	— ٪

جدول رقم «٤»

هدف الاستفتاء في التطبيق العربي

الرقم	هدف الاستفتاء الشعبي هو	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	تأييد سلطة رئيس الدولة	٨	٣٧	٥٣	٩٨	٤٩ر –٪
٢	إضفاء نوع من الشرعية المزيفة على موضوعه	١٢	١٥	٢٣	٥٠	٢٥ر –٪
٣	تهدئة شعور المواطنين وتطييب خاطرهم	–	٤	٦	١٠	٥ر –٪
٤	إسكات المعارضة واضعاف مركزها	–	٢	–	٢	١ر –٪
٥	معرفة رأي الشعب في موضوع من الموضوعات لاتباعه	–	٢	٨	١٠	٥ر –٪
٦	هو ...	–	–	–	–	– ٪
٧	لا أعرف	–	–	–	–	– ٪

ثالثاً : جدية التصويت

جدول رقم «٥»

الرقم	مدى جدية التصويت	عدد الأصوات من مختلف المستويات: الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	النسبة المئوية
١	يصوت أغلب المواطنين في الاستفتاء غير مبالين بموضوعه[1]	٩	٨	١٨	٣٥	١٧,٥ ٪
٢	يصوت أغلب المواطنين في الاستفتاء دون دراسة كافية لموضوعه	١٤	٣٢	٣٥	٨١	٤٠,٥ ٪
٣	يصوت أغلب المواطنين في الاستفتاء بعد دراسة موضوعه وترجيح مزاياه أو عيوبه	—	١١	١٧	٢٨	١٤,ـــ ٪
٤	يصوت أغلب المواطنين تأييداً للرئيس بصرف النظر عن موضوع الاستفتاء	—	٦	٢٧	٣٣	١٦,ـــ ٪
٥	يصوت أغلب المواطنين لرئيس الدولة لأنه المرشح الوحيد للرئاسة	١٣	٣٩	٥٤	١٠٦	٥٣,ـــ ٪
٦	يصوت أغلب المواطنين	—	—	—	—	— ٪

(١) أضاف أحد أفراد العينة إلى عبارة « غير مبالين بموضوعه » خائفين من سطوة الحكام .

رابعاً : نتائج الاستفتاء

جدول رقم «٦»

الرقم	نتائج الاستفتاء	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	التي تجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ هي نتائج صحيحة تماماً	—	٣	٧	١٠	٥,— ٪
٢	التي تجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ هي نتائج مبالغ فيها	٧	٢٥	٤٦	٧٨	٣٩,— ٪
٣	التي تجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ هي نتائج مزيفة مستحيلة التحقق عملاً (١)	١٣	٣٢	٣٧	٨٢	٤١,— ٪

(١) أضاف أحد مالئي الاستمارات إلى عبارة «نتائج مزيفة مستحيلة التحقق عملاً» أو التصور عقلاً» .

خامساً : تقويم الاستفتاء

جدول رقم «٧»

الرقم	الاستفتاء	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	نظام ناجح في البلاد العربية كما أثبتت التجارب	—	٦	٢٧	٣٣	١٦,٥ ٪
٢	لا يصلح للبلاد العربية لانخفاض وعي المواطنين فيها	٨	٣٤	٢٨	٧٠	٣٥,— ٪
٣	ممقوت في البلاد العربية لعدم الثقة في نتائجه	١٣	٢٢	١٨	٥٣	٢٦,٥ ٪
٤	غير جدي لسيطرة الحكومة على وسائل الإعلام	١١	١٧	٢٥	٥٣	٢٦,٥ ٪
٥	خادع لأنه يضفي شرعية صورية على تصرفات أو شخص الرئيس	٩	٩	٣٦	٥٤	٢٧,— ٪
٦	ضار لأنه لا يسمح للبرلمان بدراسة موضوعه	٨	٦	٨	٢٢	١١,— ٪
٧	الاستفتاء على الرئاسة منتقد لعدم تعدد المرشحين للاختيار بينهم	١٧	٣٩	٤٥	١١٠	٥٥,— ٪
٨	الاستفتاء ...	—	—	—	—	— ٪

سادسا : عمومية الاستفتاء

جدول رقم «٨»

الرقم	مدى عمومية الاستفتاء	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	يجب أن يشمل الاستفتاء كل الناخبين ولو كانوا أميين	٩	٢٢	٦٣	٩٤	٤٧,ــ ٪
٢	يجب أن يقتصر الاستفتاء على غير الأميين من الناخبين	٣	٢٤	١٣	٤٠	٢٠,ــ ٪
٣	يجب أن يقتصر الاستفتاء على المثقفين من الناخبين	٤	١٣	٩	٢٦	١٣,ــ ٪
٤	يجب أن يقتصر الاستفتاء على صفوة القوم أو أهل الحل والعقد	٤	١	٥	١٠	٥,ــ ٪

سابعاً : موضوعات الاستفتاء

جدول رقم «٩»

الرقم	الموضوعات التي تعرض على الاستفتاء هي	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	الموضوعات البسيطة التي يفهمها المواطن العادي	٨	١٩	٣٣	٦٠	٣٠,ـــ ٪
٢	كل الموضوعات الهامة مع شرح فوائدها ومضارها للناس	٥	١٧	١٨	٤٠	٢٠,ـــ ٪
٣	الدستور فقط	٣	٦	٢١	٣٠	١٥,ـــ ٪
٤	تنصيب رئيس الدولة دون منافسين	—	٣	٩	١٢	٦,ـــ ٪
٥	يجب أن يحل الانتخاب محل الاستفتاء على الرئيس	١٥	٤٩	٤٧	١١١	٥٥,٥ ٪
٦	موضوعات الاستفتاء هي ...	—	—	—	—	— ٪

ثامناً : اقتراح الاستفتاء

جدول رقم «١٠»

الرقم	صاحب الحق في اقتراح الاستفتاء هو	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	الحكومة	٢	٤	٢٦	٣٢	١٦,ـــ ٪
٢	المواطنون	٣	١٢	١٠	٢٥	١٢,٥ ٪
٣	الحكومة والمواطنون	١٥	٤٤	٥٤	١١٣	٥٦,٥ ٪

تاسعاً : مدى وجوب الاستفتاء

جدول رقم «١١»

الرقم	عرض موضوعات معينة على الاستفتاء هو	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	أمر وجوبي	١٠	٣٤	٤٩	٩٣	٤٦,٥ ٪
٢	أمر جوازي	١٠	٢٦	٤١	٧٧	٣٨,٥ ٪

عاشراً : إلزام نتيجة الاستفتاء

جدول رقم «١٢»

الرقم	نتيجة الإستفتاء يجب أن تكون	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	ملزمة للحكومة	١٧	٤٩	٥٥	١٢١	٦٠,٥ ٪
٢	استشارية غير ملزمة للحكومة	٣	١١	٣٥	٤٩	٢٤,٥ ٪

حادي عشر : ضمان نزاهة الاستفتــاء

جدول رقم «١٣»

الرقم	لضمان نزاهة الإستفتاء يجب	عدد الأصوات من مختلف المستويات				النسبة المئوية
		الفقهاء	المثقفون	الجمهور	المجموع	
١	يجب أن تشرف عليه وعلى فرز نتائجه نفس الحكومة القائمة	٣	٣	٩	١٥	٧,٥ ٪
٢	يجب أن تشرف عليه وعلى فرز نتائجه حكومة انتقالية	٤	١٤	٢٧	٤٥	٢٢,٥ ٪
٣	يجب أن تشرف عليه وعلى فرز نتائجه هيئة قضائية	١٢	٤٢	٥٤	١٠٨	٥٤,— ٪
٤	يجب أن تشرف عليه وعلى فرز نتائجه هيئة دولية [١]	—	٥	—	٥	٢,٥ ٪
٥	لضمان نزاهة الاستفتـــاء يجب [٢] ...	١	—	—	١	—,٥ ٪

(١) كتب أحد أفراد العينة أن ذلك لا يليق لأن فيه افتئاتاً على سيادة الدولة .

(٢) ذكر أحد أفراد العينة أن وعي الشعب هو الضمان الوحيد لنزاهة الاستفتاء

ثاني عشر : التعليقات الاضافيـــة

جدول رقم «١٤»

تعليقات المثقفين
١ – نظام الاستفتاء الشعبي لا يصلح في البلاد المتخلفة لأنه ليس إلا وسيلة تلجأ اليها الحكومات لتحقيق مآربها معتمدة في ذلك على ما تملكه من وسائل الدعاية والقهر وما يغط فيه الشعب من ضروب التأخر والجهل .
٢ – بسبب ما تركته تجارب الاستفتاء في البلاد العربية من مرارة في النفوس فإني أعارضه شكلاً لزيف نتائجه والتلاعب فيها ، وموضوعاً بسبب الغايات التي تحققها الحكومات من ورائه .
٣ – ما تم في البلاد العربية لا يحمل أي معنى من معاني الاستفتاء ، وإنما هو عملية تضليل هزلية ومحاولة مكشوفة لإضفاء شرعية كاذبة على بعض القرارات أو المناصب .
٤ – مع تقديري للدافع من هذا الاستبيان فإني أعتقد أنه لن يفيد كثيراً في الدراسة لأن الوعي حول مفهوم الاستفتاء غير متبلور في أذهان أغلب المواطنين العرب .

تعليقات المثقفين

١ ــ لا جدوى من الاستفتاء في البلاد التي لا تحكم حكماً ديموقراطياً صادقاً.

٢ ــ لنجاح الاستفتاء يجب توافر النية الصادقة لدى الحكومة والوعي الصحيح لدى الشعب، وكلاهما مفتقد.

٣ ــ يجب لنجاح الاستفتاء أن تشمل الحملة الإعلامية جميع الاتجاهات وألا تسيطر الحكومة على وسائل الاعلام.

٤ ــ عرض الأمور على البرلمان أفضل لأنه يقوم بدراستها ومناقشتها قبل البت فيها.

تعليقات الجمهور

١ ــ العين لا تعلو على الحاجب والذي تراه الحكومة لا نراه نحن.

٢ ــ ما تريده الحكومة ستعمله سواء أوافقنا أم اعترضنا.

المبحث الثاني

تحليل نتائج الاستفتاء

بعد عرض استطلاع الرأي وتجميع نتائجه في صورة مبسطة نوالي فيما يأتي تحليل هذه النتائج في محاولة للوقوف على حقيقة كل جانب من جوانب الموضوع . وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : ماهية الاستفتاء
المطلب الثاني : هدف الاستفتاء
المطلب الثالث : جدية التصويت
المطلب الرابع : نتائج الاستفتاء
المطلب الخامس : تقويم الاستفتاء
المطلب السادس : عمومية الاستفتاء
المطلب السابع : موضوعات الاستفتاء
المطلب الثامن : اقتراح الاستفتاء
المطلب التاسع : مدى وجوب الاستفتاء
المطلب العاشر : إلزام نتيجة الاستفتاء
المطلب الحادي عشر : ضمان نزاهة الاستفتاء
المطلب الثاني عشر : التعليقات الاضافية

المطلب الأول

ماهية الاستفتاء

أوردنا البيانات المتصلة بما هية الاستفتاء في جدولين ، أحدهما يتصل بماهية الاستفتاء من الناحية الموضوعية ، والآخر يتعلق بماهيته في التطبيق العربي .

ويتضح من الجدول الأول ويحمل رقم ((١)) أن الاغلبية النسبية للأصوات المعطاة وتمثل ٣٦٪ منها تدرك المعنى الحقيقي أو الموضوعي للاستفتاء وهو أخذ رأي الشعب في موضوع معين . أما باقي الأصوات فقد انقسمت إلى فريقين : الأول ويمثل ٤٩٪ من الأصوات عرفه بتعريفات غير صحيحة متأثراً بما جرى عليه العمل في البلاد العربية التي أخذت بنظام الاستفتاء ، والآخر – وهو من جمهور المواطنين – قال أنه لا يعرف المعنى الموضوعي للاستفتاء . وهذا الفريق يشمل ١٥٪ ممن أدلوا بأصواتهم .

ويبين من الجدول الثاني رقم ((٢)) أن الاغلبية النسبية للأصوات المعطاة وتمثل ٤٣,٥٪ منها تدرك ماهية الاستفتاء كما هو مطبق في الواقع في البلاد العربية التي أخذت به . وهو أخذ رأي الشعب في شخص رئيس الدولة. أما بقية الأصوات فتنقسم أيضاً إلى فريقين: الأول ويمثل ٤١,٥٪ من الأصوات عرف الاستفتاء بتعريفات غير صحيحة نتيجة اختلاط الأمر عليه ، والآخر – وهو من جمهور المواطنين – اكتفى بالقول بعدم معرفته شيئاً عن الاستفتاء . وهذا الفريق يضم نفس النسبة التي تجهل المعنى الموضوعي للاستفتاء وهي ١٥٪ من عدد الأصوات .

ويستخلص من بيانات الجدولين ان الأغلبية المطلقة للمصوتين وتمثل ٦٤٪ منهم لا يعرفون المعنى الموضوعي للاستفتاء أو لا يتفقون عليه . بل ان بعض الفقهاء يحيدون عن هذا التعريف ويرون أن الاستفتاء هو أخذ رأي

الشعب في شخص رئيس الدولة أو في موضوع يقترحه . وهم في ذلك يخاطون بين اللفظين الفرنسيين référendum و Plébiscite ويترجمونها معاً بكلمة استفتاء . ويطلق البعض على الكلمة الأخيرة تعبير الاستفتاء السياسي ، وهو ما أسميناه الاستراس .

أما معنى الاستفتاء كما هو مطبق في البلاد العربية التي أخذت به فإنه معروف من ٧٠,٥٪ من المصوتين. وهذه النسبة تضم هؤلاء الذين يرون أن الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب في شخص رئيس الدولة وهم يمثلون ٤٣,٥٪ منهم ، وأولئك الذين يعتقدون أن الاستفتاء هو أخذ الرأي في شخص الرئيس أو في موضوع يقترحه ويمثلون ٢٧٪ من المصوتين . ويرجع ذلك إلى التطبيقات الفعلية التي تمت عندنا باسم الاستفتاء . حيث كانت أغلبية هذه التطبيقات تنصب على شخص رئيس الدولة . لذلك فإن ما يقرب من ١٠٪ من افراد العينة يخلطون بين الاستفتاء وانتخاب الرئيس . أما الموضوعات التي عرضت على الاستفتاء الشعبي في البلاد العربية فقليلة وترتبط ارتباطاً وثيقاً بأشخاص الرؤساء الذين يعرضونها وأغلبها يتصل بدساتير من إعدادهم أو خيارات سياسية يرغبون فيها كمسائل الوحدة أو الاتحاد بين البلاد العربية .

أما عن اعتراف ١٥٪ من أفراد العينة بعدم معرفتهم معنى الاستفتاء فهو موقف مشكور من أصحابه لأن الاعتراف بالحق فضيلة . ولكنه يؤكد انخفاض مستوى الوعي السياسي لدى الجماهير . خاصة وأنه إلى جانب هؤلاء المعترفين بجهلهم بمعنى الاستفتاء لا شك يوجد فريق آخر من المكابرين من أفراد العينة الذين ادعوا بغير حق معرفتهم بالاستفتاء وأقحموا أنفسهم في الإجابة على ما ليس لهم به علم . والجهل بمعنى الاستفتاء يعني إعفاء أصحابه من الإجابة عن بقية أسئلة الاستفتاء ، إذ لا يعقل أن يسأل من يجهل ماهية الشيء عن تفصيلاته وأوصافه ومتعلقاته .

المطلب الثاني

هدف الاستفتاء

ذكرنا الخيارات المتصلة بهدف الاستفتاء كما جاءت في استطلاع الرأي في جدولين . أولهما يتصل بهدف الاستفتاء من الناحية الموضوعية وثانيهما يتعلق بهذا الهدف في التطبيقات العربية التي تمت للاستفتاء .

ويتضح من الجدول الأول ويحمل رقم ((٣)) أن أغلبية ٥٨٪ من أفراد العينة تعلم أن الهدف الموضوعي للاستفتاء أو الهدف الذي يجب أن يكون للاستفتاء هو معرفة رأي الشعب في موضوع من الموضوعات لاتباعه . أما بقية الأصوات فقد انقسمت إلى ثلاثة آراء :

الرأي الأول يعتقد أن هدف الاستفتاء من الناحية الموضوعية هو مجرد تهدئـــة شعور المواطنين وتطييب خاطرهم ، وأغلب القائلين بذلك هم من عامة المواطنين . ولعل ذلك يفسر باعتقاد بعض العامة بأن مسائل الحكم هي من خصوصيات الحكومة وحدها وأن إشراك الشعب فيها يتم من باب المجاملة وتطييب الخاطر أو التفضل والعطاء .

أما الرأي الثاني فيشير بأن الهدف الموضوعي للاستفتاء هو تأييد سلطة رئيس الدولة ، وأصحاب هذا الرأي كلهم من الجمهور . وهو يفسر إما بالجهل وضيق الأفق ، وإما بالخوف أو النفاق أو غيره من دنايا الأخلاق التي تخلق بها أخيراً غير القليل من المواطنين نتيجة سوء ظروف الحكم وتسلط الحكام في كثير من البلدان .

وأما الرأي الثالث فيؤيد أن هدف الاستفتاء من الناحية الموضوعية هو إسكات المعارضة وإضعاف مركزها . وقد قال به الجمهور أيضاً . ولعل هذا الرأي متأثر بالشك في المعارضة وسوء تقديرها بل ومقاومتها ومحاولة القضاء عليها في أغلب البلاد المتخلفة .

ويتضح من الجدول الثاني ويحمل رقم ((٤)) أن ما يقارب نصف الأصوات أوعلى وجه التحديد ٤٩٪ منها يرى أن هدف الاستفتاء في التطبيق العربي له هو مجرد تأييد سلطة رئيس الدولة وإبقائه أو تثبيته في الحكم . أما بقية الاصوات فقد تفرقت إلى أربعة آراء :

ــ الرأي الأول ويمثل ٢٥٪ من الأصوات يعتقد أن الهدف من الاستفتاء في الواقع التطبيقي هو إضفاء نوع من الشرعية المزيفة على موضوعه . هذه الشرعية تقوم على أساس الموافقة الشعبية على موضوع الاستفتاء ، وهذه الموافقة المستند إليها ليست جدية ويسهل الحصول عليها بالنسبة لأية مسألة . بل ويمكن الحصول على الموافقة الشعبية في البلاد المتخلفة بالنسبة لمسألتين متناقضتين في نفس الوقت أو خلال فترة وجيزة من الزمن لا تسمح بحدوث تغير في الرأي العام . وكثيراً ما صفق الناس للمتناقضات . ويرجع ذلك لأسباب مركبـــة متداخلة منها الجهل وانخفاض مستوى المعيشة وسيطرة الحكومات على وسائل الدعاية الفعالة . ومنها بل وأهمها ضعف التقوى في القلوب وعدم مراقبة الناس لربهم فيما يتخذون من تصرفات عامة أو يبدون من آراء في شؤون المجتمع . وما أسهل أن يقول المواطنون كلمتهم في الاستفتاء ببساطة ودون تفكير أو اكتراث ، على الرغم من أنها كبرت كلمة تخرج من أفواههم . وما أكثر النفاق وأنصاره مع علمهم أن المنافقين في الدرك الأسفل من النار .

ــ أما الرأي الثاني ونسبة أفراده لا تتجاوز ٥٪ من العينة فترى أن هدف الاستفتاء في الواقع العربي هو مجرد تهدئة شعور المواطنين وتطييب خاطرهم . أي أن الاستفتاء لا يهدف إلى إشراك الشعب إشراكاً حقيقياً في شؤون الحكم وإنما يرمي إلى نوع من الترضية الظاهرية وامتصاص السخط من قلوب الناس .

ــ أما الرأي الثالث ويمثله ٥٪ من أفراد العينة فيتجه إلى أن هدف الاستفتاء

في التطبيقات العربية هو معرفة رأي الشعب في موضوع من الموضوعات لاتباعه والأخذ به . وهذا الرأي يخالف الحقيقة الواقعة في حدود كبيرة ، وأغلبية القائلين به من العامة وهو اما أن يعبر عن جهل بالواقع أو يدل على نوع من الخوف أو النفاق أو اللامبالاة في تحري الحقيقة في الإجابة عن اسئلة الاستفتاء.صحيح أن حكومات دول الاستفتاء المتخلفة يهمها — كما يهم كل حكومات العالم — معرفة رأي شعوبها في المسائل العامة لتضعها في الاعتبار بطريقة أو بأخرى عندما تتصرف في هذه المسائل . لكنه يندر في الواقع أن يكون هدف الاستفتاء في هذه البلاد هو معرفة رأي الشعب لتحويله إلى قرار سياسي حقيقي .

— أما الرأي الأخير ولا يمثله غير ١٪ من أفراد العينة فيقول بأن هدف الاستفتاء الشعبي في الواقع العربي هو إسكات المعارضة وإضعاف مركزها . وهذا الرأي يتضمن جانباً من الحقيقة ، لأن الحكومات في البلاد المتخلفة بصفة عامة تحاول دائماً القضاء على المعارضة أو على الأقل إضعافها بإظهار أن الشعب يخالفها ويوافق الحكومة على ما تتخذ من إجراءات أو قرارات .

المطلب الثالث

جدية التصويت

يتضح من الجدول رقم ((٥)) المتضمن للبيانات المتصلة بجدية التصويت في الاستفتاء أن الأغلبية المطلقة لأفراد العينة وتمثل ٥٣٪ منهم ترى — بالنسبة للاستفتاء على أشخاص الرؤساء وهو ما نسميه بالاستّرآس — أن المواطنين يصوتون لرئيس الدولة لأنه المرشح الوحيد الرئاسة . إذ في هذه الحالة لا يكون أمام المصوت خيار بين عدة مرشحين ينتخب منهم من يراه الأفضل ، ولكنه إما أن يوافق أو لا يوافق على مرشح واحد، غالباً ما يكون هو صاحب السلطة الفعلية في الحكومة . لذلك يجد المواطن نفسه مدفوعاً إلى الموافقة على

هذا المرشح الذي ليس أمامه سواه غير الفوضى أو بقاء منصب الرئاسة شاغراً ، اذا حدث ولم تزور نتائج الاستفتاء ليعلن فوز المرشح الوحيد رغم أنف المصوتين .

ويتضح من الجدول أيضاً أن ٤٠,٥٪ من أفراد العينة يعتقدون أن أغلب المواطنين يصوت في الاستفتاء دون دراسة كافية لموضوعه تسمح له ــ بعد الترجيح بين مزاياه وعيوبه ــ بالموافقة أو الرفض بناء على أسس صحيحة . فإذا أضفنا إلى هذا أن ١٧,٥٪ من أفراد العينة ترى أن أغلب المواطنين يصوتون في الاستفتاء غير مبالين بموضوعه ، وقد يكون ذلك خشية الغرامة التي يدفعها في حالة عدم التصويت ، أو خوفاً من بطش السلطة في حالة عدم التصويت أو عدم الموافقة على موضوع الاستفتاء. واذا أضفنا إلى ذلك أيضاً أن ١٦٪ من أفراد العينة يرون أن أغلب المواطنين يصوتون تأييداً للرئيس بصرف النظر عن موضوع الاستفتاء بمعنى أن الأمر لا يتعلق باستفتاء حقيقي référendum وإنما بمجرد استرآس Plébiscite . فمعنى ذلك أن الغالبية الساحقة من أفراد عينة استطلاع الرأي تقدر أن التصويت في في الاستفتاء لا يتم بطريقة موضوعية بعد دراسة وترجيح . لذلك فإن نسبة الذين قالوا بأن أغلب المواطنين يصوت في الاستفتاء بعد بحث موضوعه وترجيح مزاياه أو عيوبه، لم تتجاوز ١٤٪ من أفراد العينة . وأغلب القائلين بهذا الرأي المرجوح هم من عامة الجمهور .

المطلب الرابع

نتائج الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم ((٦)) أن نتائج الاستفتاء المبالغ فيها ــ وهي التي تعلن عادة في البلاد المتخلفة ــ مشكوك في صدقها أو صحتها . فلم يقل بصحة نتائج الاستفتاء التي تجاوز نسبة الموافقين فيها ٩٥٪ غير ٥٪ فقط من

أفراد عينة استطلاع الرأي. أما الباقون فيرى ٤١٪ منهم أو هذه النتائج مزيفة مستحيلة التحقق عملاً ، بل ويضيف بعضهم ولا عقلاً . ويؤكد ٣٩٪ منهم أن هذه النتائج مبالغ فيها ، وذلك من باب الاعتدال في الرأي وبدلاً من القول بأنها مزيفة . والرأيان متقاربان ويكادان يؤديان إلى نفس المعنى . إذ أن القول بأن نسبة ٩٩٪ مثلاً تمثل نتيجة مبالغ فيها لا يختلف في الواقع عن القول بأنها مزيفة . إذ لو كانت النسبة الحقيقية لنتيجة الاستفتاء هي ٥٠٪ فقط فمعنى ذلك أن نسبة ٩٩٪ المعلنة هي نسبة ليست فقط مبالغ فيها وانما هي أيضاً مزيفة لأنها تتضمن تغييراً للحقيقة .

وإذا كان هناك شبه إجماع بين أفراد عينة استطلاع الرأي على أن نتائج الاستفتاء التي تجاوز نسبة الموافقين فيها ٩٥٪ لا يمكن أن تكون صحيحة ، فهذا يؤكد ان التضليل في مثل هذه المسائل لم يعد ينطلي على أحد . وإعلان أن الموافقة على الاستفتاء قد تمت بأغلبية لا تزيد كثيراً على ٥٠٪ وهو ما يحدث عادة في بلاد الديمقراطيات الغربية — يكون أشرف وأكثر احتراماً وتصديقاً لدى الناس من إعلان أنها تمت بأغلبية ٩٩,٩٪. بل أن إعلان عدم الموافقة على موضوع الاستفتاء — إذا حدث ذلك — هو الذي يجب ان يحدث احتراماً لآراء الناس وبعداً عن الاستخفاف بعقولهم ، والحق أحق أن يتبع .

المطلب الخامس

تقويم الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم ((٧)) المتعلق بتقويم الاستفتاء الشعبي إن الاستفتاء نظام غير ناجح أو صالح للتطبيق المفيد في البلاد العربية . إذ لم يقل بنجاح تجاربه في هذه البلاد غير ١٦,٥٪ من أفراد العينة أغلبهم من عامة الناس. ويفسر موقفهم في ذلك تارة بالجهل وضيق الأفق لدرجة لا تسمح بتبين حقائق الأمور ، وتارة بالضعف والتخاذل وخشية التصريح بما قد يغضب

الحكومات . أما بقية أفراد عينة استطلاع الرأي فقد أجمعت على عدم تحبيذ الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي في البلاد العربية لأسباب متعددة :

– فقال ٣٥٪ من أفراد العينة : إن هذا النظام لا يصلح في البلاد العربية لانخفاض وعي المواطنين فيها . ولا شك أن انخفاض الوعي لا يساعد على إدراك أوجه المصلحة وصدق التعبير عنها .

– وقال ٢٧٪ من أفراد العينة : إن الاستفتاء في البلاد العربية نظام خادع لأنه يضفي نوعاً من الشرعية الصورية على تصرفات أو شخص رئيس الدولة . إذ إن أغلب الناس يوافقون على أي شيء يطلبه الرؤساء أو يعرضونه عليهم دون تفكير كاف أو اكتراث بتحري وجه المصلحة أو حتى الصدق في القول .

– وقال ٢٦,٥٪ من أفراد العينة : إن الاستفتاء نظام ممقوت في البلاد العربية لعدم الثقة في نتائجه . وذلك لأن الغالبية الساحقة لأفراد العينة لا تثق في صحة نتائج الاستفتاء كما تعلنها الحكومات . وقد سبق أن بينا ذلك بصدد حديثنا عن نتائج الاستفتاء .

– وقالت نفس النسبة السابقة : إن الاستفتاء في تطبيقه العربي يعد نظاماً غير جدي لسيطرة الحكومات على وسائل الإعلام . إذ لا يظهر لعامة الناس من خلال هذه الوسائل القوية إلا وجهة نظرها المؤيدة لموضوع الاستفتاء المطلوب ولا يسمح لوجهة النظر المقابلة أو المعارضة له بالتعبير عن نفسها حتى تتضح الصورة كاملة أمام المواطنين فيختارون بين الموافقة أو الرفض وهم على بينة من الأمر .

– وقال ١١٪ من أفراد العينة : بأن نظام الاستفتاء ضار لأنه لا يسمح للبرلمان بدراسة موضوعه . إذ إن المواطنين الذين يصوتون على موضوع الاستفتاء ويضفون عليه الشرعية المطلوبة ، يقومون بذلك دون دراسة كافية

لهذا الموضوع على الرغم من أنه لو عرض على البرلمان بدلاً من عرضه على الاستفتاء لكان محلاً للدراسة والبحث والمناقشة قبل البت فيه .

— وأخيراً وفيما يتعلق بالاستفتاء على رئاسة الدولة فان ٥٥٪ من أفراد العينة يرون أن هذا النوع من الاستفتاء الشخصي أو الاستزآس كما نسميه منتقد لعدم تعدد المرشحين فيه بما يسمح بالخيار بين أكثر من رئيس مقترح . ولأن نتيجته الحتمية هي الموافقة الشعبية على المرشح الأوحد بما يجاوز عادة نسبة ٩٥٪ من أصوات المصوتين .

المطلب السادس

عمومية الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم « ٨ » المتعلق بفكرة عمومية الاستفتاء ومدى إشراك المواطنين فيه أن الغالبية النسبية لأفراد العينة ونسبتهم ٤٧٪ ترى وجوب أن يشمل الاستفتاء كل الناخبين بصرف النظر عن ثقافتهم أو علمهم أو حتى معرفتهم بالقراءة والكتابة . فالأميون وغير الاميين في ذلك سواء . وغالباً ما يفسر هذا الاتجاه بفكرة سيادة الشعب وما تتضمن من الاعتراف لكل مواطن بملكية جزء من السيادة في الدولة يستتبع أحقيته في المساهمة المباشرة في شؤون الحكم في الدولة . وتفسر كذلك بأن الأميين من المواطنين أحياناً ما يكون لديهم من الخبرة والحنكة ما قد لا يتوافر لدى كثير من المثقفين . ولعل من أهم دوافع هذا الاتجاه كذلك مسايرة التطور العالمي وما وصل إليه من تأييد وتقديس لفكرة الاقتراع العام ، بحيث ينظر إلى معارضيه نظرة ريبة ويعتبرون من الرجعيين أو المتسلطين أو منكري حقوق المواطنين . وذلك على الرغم من أن تأييد الاقتراع العام في كثير من الدول ليس إلا وسيلة لتغليف دكتاتورية متحكمة ، أو طريقة للديماجوجية ومداعبة أحلام البسطاء ، ومع

أنه من المؤكد أن جهل العامة لا يؤهلهم لإدارة دفة الحكم مع ما أصبحت عليه من دقة وتعقيد .

ويرى خمس أفراد العينة وجوب قصر الاستفتاء على غير الأميين من الناخبين ، باعتبار معرفة القراءة والكتابة تمثل الحد الأدنى للمستوى الثقافي الواجب توافره في أصحاب حق التصويت ، سواء بالنسبة للانتخاب أو الاستفتاء . ويؤكد بعض الفقهاء أن مثل هذا الشرط لا يتعارض مع مبدأ المساواة أو مبدأ سيادة الأمة [1] .

أما الذين يرون وجوب قصر الاستفتاء على المثقفين وحدهم فنسبتهم ١٣٪ فقط . ويستند رأيهم إلى كون المثقفين أكثر علماً وإدراكاً مما يجعل مساهمتهم في شؤون الحكم أجدى وأقرب إلى الصواب . غير أن مثل هذا الخيار يثير مشاكل متعددة أهمها اعتراض أو سخط غير المثقفين والمدافعين عنهم أو اللاعبين بورقتهم ، ومنها معيار تحديد المثقفين الذي يكاد ينحصر عملاً في اشتراط الحصول على شهادة من الشهادات العلمية ، مع أن الثقافة ليست حكراً على أصحاب هذه الشهادات وحدهم ، كما أن الشهادات الدراسية ليست دائماً دليلاً أكيداً على ثقافة أصحابها .

وأخيراً يرى ٥٪ من أفراد العينة :أنه يجب قصر الاستفتاء على صفوة القوم وعلماء المجتمع أو من يطلق عليهم فقهاء الشريعة الغراء أهل الحل والعقد ، أو أهل الشورى . ويتأثر هذا الرأي بأحكام الشريعة الإسلامية وحكمتها ويؤكد أن مهمة الحكم يجب أن تترك لمفكري الامة ومصلحيها حتى يتمكنوا من حسن القيام بها رغم صعوبتها .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية — ١٩٧٤ — ص ١٢٩ .

المطلب السابع

موضوعات الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم « ٩ » المتعلق بالموضوعات التي يجري عليها الاستفتاء أن ٣٠٪ من أفراد العينة يرون أن الاستفتاء يجب أن يقتصر على الموضوعات البسيطة التي يفهمها عامة الناس أو المواطن العادي . وهذه الموضوعات هي تلك التي تمس حياة المواطنين عن قرب فيعيشون فيها ويدركون من جوانبها ما يكفي للحكم عليها . ويقوم منطق هذا الرأي على أساس أن الإنسان لا يستطيع أن يحكم حكماً سليماً إلا على ما لديه علم به ، أما ما عدا ذلك فيكون الحكم عليه رجماً بالغيب لا سند له من الحقيقة .

ويرى ٢٠٪ من أفراد العينة : أن الاستفتاء يجب أن ينصب على كافة الموضوعات العامة ولو لم يكن لدى عامة الناس فكرة واضحة عنها . وذلك –بطبيعة الحال– بشرط أن يوضح للناس من البيانات والمعلومات عن هذه الموضوعات ما يسمح بمعرفة فوائدها ومضارها بصراحة تامة . ولن يتأتى ذلك من حيث الواقع إلا في جو ديمقراطي حقيقي يسمح للمعارضين بشرح وجهة نظرهم وبيان المساوىء التي يمكن أن تترتب على الموافقة ، كما يسمح للمؤيدين بعرض اتجاههم والكشف عن المزايا التي يتوقعون تحققها في حالة الموافقة على موضوع الاستفتاء . ويتفق هذا الرأي مع الرأي السابق في وجوب معرفة الشيء قبل الحكم عليه ، ولكنه يختلف عليه ، في أنه لا يقصر الاستفتاء على المسائل التي يعلمها الشعب سلفاً ، وإنما يجعله يمتد إلى كافة المسائل الهامة مع اتخاذ كافة الوسائل الممكنة لاعلام الناس بها ليتمكنوا من الحكم عليها .

ويفضل ١٥٪ من أفراد العينة قصر موضوعات الاستفتاء الشعبي على الدستور فقط باعتباره القانون الأساسي في الدولة . أما ما عدا ذلك من موضوعات فلا يرجع فيها إلى الاستفتاء وإنما تختص بها سلطات الدولة التي

يقيمها هذا الدستور . ومعنى ذلك أن نظام الحكم الذي يفضله هذا الاتجاه والذي يقيمه هذا الدستور هو نظام الحكم النيابي ، الذي يقوم فيه ممثلو الشعب بممارسة شئون الحكم في الدولة دون رجوع مباشر إلى الشعب الذي يكتفي بالموافقة على الدستور واختيار ممثليه في الحكم . ونعتقد أنه كان أولى بهذا الرأي وأكثر اتساقاً مع منطقه أن يترك وضع الدستور أيضاً لممثلي الشعب الذين هم أكثر فهماً لأحكامه وقواعده بدلاً من اخضاعه لموافقة عامة الناس على الرغم من عدم فهم أغلبهم لها ، وما يتطلبه الحد الأدنى من المعرفة اللازمة للحكم عليها من جهود ومناقشات حرة وصريحة يجب أن تشترك فيها مختلف الاتجاهات السياسية في الدولة .

أما فيما يتعلق بالاستفتاء على شخص رئيس الجمهورية وهو ما أسميناه بالاستراس فإن ٦٪ فقط من أفراد العينة قالوا بتأييده . وحتى هذه النسبة الضئيلة نشك في صدق اقتناعها بذلك . بينما قال ٥٥,٥٪ منهم بوجوب أن يحل الانتخاب بين مرشحين متعددين محل الاستفتاء على مرشح واحد . وذلك لأن هذا المرشح عادة ما يكون هو رجل السلطة الذي يفرض نفسه بطريقة أو بأخرى ويعلن في جميع الحالات تقريباً حصوله على الموافقة الشعبية بنسبة تكاد تقارب الاجماع . أما الانتخاب بين عدد من المرشحين فإنه يسمح للناخبين بالاختيار بين أكثر من بديل والتفضيل بين الأشخاص والاتجاهات . وتجعل رئيس الدولة أكثر حرصاً على تحقيق الصالح العام وعدم الاساءة إلى الناخبين أو المساس بحقوقهم لعلمه أنه يعرض عليهم بصفة دورية في انتخابات ينافسه فيها مرشحون آخرون قد يفضلهم الناخبون عليه إذا حاد عن الطريق الرشيد .

المطلب الثامن

اقتراح الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم « ١٠ » المتصل بصاحب الحق في اقتراح الاستفتاء أن أغلبية أفراد العينة التي تعادل ٥٦,٥٪ منهم ترى الاعتراف بهذا الحق لكل من الحكومة والمواطنين . فالحكومة بحكم اضطلاعها بمهام الحكم ومعرفتها بشئونه قد ترى من المناسب عدم الانفراد باتخاذ قرار معين في موضوع من الموضوعات الهامة فتقرر عرضه على الاستفتاء الشعبي . ولا شك في ديمقراطية ذلك إذا توافرت في الاستفتاء عوامل الصدق والجدية . والمواطنون باعتبارهم أصحاب السيادة والحق الأصلي في حكم أنفسهم قد يرون من المصلحة أن تعرض على الاستفتاء الشعبي بعض الامور التي لم تقم بها الحكومة تقاعساً أو غفلة أو التي تنوي القيام بها على نحو معين . فيتقدم عدد معين منهم باقتراح بهذا الشأن ليعرض على مصوتي الشعب ليقولوا كلمتهم فيه . وفي ذلك تعبير عن الرغبة الشعبية في الممارسة المباشرة لبعض شئون الحكم . ولا شك أن الاعتراف للمواطنين بحق اقتراح الاستفتاء يستلزم فيهم مستوى من الوعي مرتفع حتى يسمح لهم بحسن اختيار موضوعاته ويؤهلهم لسلامة الحكم عليها .

ويرى ١٦٪ من أفراد العينة وجوب قصر حق اقتراح الاستفتاء على الحكومة وحدها دون المواطنين . ويبدو أن أصحاب هذا الرأي يستندون فيه إلى انخفاض المستوى العام لوعي المواطنين في البلاد العربية بصفة عامة لدرجة لا تسمح بتوقع حسن الاستفادة من حق المواطنين في اقتراح استفتاءات الشعبية .

ويفضل ١٢.٥٪ من أفراد العينة قصر حق اقتراح الاستفتاء على المواطنين وحدهم دون الحكومة . ويفسر هذا الرأي بأن الحكومات في البلاد المتخلفة تتمتع بمزيد من السلطات والحقوق التي كثيراً ما يساء استخدامها . وليس

من الملائم إضافة حق اقتراح الاستفتاء إليها ، لأن الحكومات كثيراً ما تستند إلى الاستفتاءات لتعضيد سلطتها واضفاء مظاهر الشرعية الشعبية عليها رغم ما تنطوي عليه من زيف أو تضليل أو مبالغة . وهذا الاتجاه يعتبر رد فعل لتعطش بعض المواطنين إلى الديمقراطية الحقيقية التي يمارس الشعب فيها فعلاً حقوقه وسلطاته ويحكم نفسه بنفسه . لكنه لا يقيم وزناً كافياً لظروف الشعب وتوافر مقومات الحكم في أبنائه .

المطلب التاسع

مدى وجوب الاستفتاء

يرى ٤٦,٥٪ من أفراد العينة أن عرض موضوعات معينة على الاستفتاء الشعبي ينبغي أن يكون أمراً وجوبياً لا خيار للحكومة فيه . وذلك لضمان حد أدنى من الموضوعات التي يجب أن تكون محلاً للتصويت الشعبي أو للمساهمة المباشرة للمواطنين في الحكم . ولا شك أن هذه الموضوعات يجب أن تختار على أساس مدى أهميتها .

ومعنى ذلك أن ما يقرب من نصف أفراد العينة يرون وجوب عرض بعض الموضوعات العامة على الاستفتاء الشعبي سواء أرادت الحكومة أم لم ترد . وذلك رغم أن أغلبية أنصار هذا الاتجاه يرون أن الاستفتاء نظام غير ناجح في البلاد العربية ، إذ إن ١٦,٥٪ فقط من أفراد العينة يقدرون نجاح نظام الاستفتاء فيها . ويفسر القول بوجوب عرض بعض الموضوعات على الاستفتاء إذا كان لا بد من الأخذ به بالخشية من قيام الحكومات بعرض الموضوعات قليلة الأهمية على الشعب والانفراد بسلطة البت في الموضوعات الأكثر أهمية فيصبح الاستفتاء مجرد مطية للسلطة .

ويـــرى ٣٨,٥٪ من أفراد العينة أن عرض موضوعات معينة على

الاستفتاء الشعبي ليس إلا أمراً جوزياً لا الزام فيه للحكومة . والحكومة أو المواطنون هم الذين يقدرون جدوى الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي بالنسبة للموضوعات المراد عرضها عليه .

وفي تفضيل جعل أمر الاستفتاء جوازياً مراعاة لانخفاض مستوى الوعي السياسي والعام في البلاد العربية لدرجة لا تحبذ جعله وجوبياً . غير أن في ترك سلطة تقدير اجراء الاستفتاء على موضوعات معينة للحكومة ما قد يشجع على سوء استخدامه والتـــذرع بنتائجه المؤيدة للحكومة دائماً – بالحـــق أو بالباطل – لتبرير أي تصرف وخلع ثوب الشرعية عليه . وإذا جعلت سلطة تحريك الاستفتاء بصدد بعض الموضوعات من اختصاص المواطنين فمن الصعب حسن قيامهم بهذه المهمة لانخفاض مستوى الوعي الشعبي ، وعدم توافر الجو الديمقراطي المناسب لامكان عرض موضوع على الاستفتاء الشعبي دون رغبة الحكومة وموافقتها .

المطلب العاشر

الزام نتيجة الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم « ١٢ » أن ٦٠,٥٪ من أفراد العينة يرون إن نتيجة الاستفتاء الشعبي يجب أن تكون ملزمة للحكومة بحيث لا تستطيع مخالفة ما يتقرر فيه ويتعين عليها تنفيذه . وذلك لأن الشعب هو صاحب السيادة والسلطة الأصلية في الحكم ، وبالتالي فان ما يراه في الاستفتاء يعتبر قراراً ملزماً للحكومة التي ليست في كافة أنظمة الحكم إلا ممثلة للشعب ، سواء أكان هذا التمثيل صادقاً حقيقياً كما هو الشأن في البلاد الديمقراطية أم كاذباً مزيفاً كما هو الشأن في البلاد الدكتاتورية .

وهذا الرأي يفترض جدية الاستفتاء ، واجراءه في جو ديمقراطي حر ، ونزاهة نتائجه وصدق ما تعبر عنه . فإذا لم تتوافر له أمثال هذه العناصر فلا

قيمة لنتائج الاستفتاء ولا فائدة في القول بالتزام الحكومة بها أو عدم التزامها.

ويرى ٢٤,٥٪ من أفراد العينة أن نتيجة الاستفتاء الشعبي يجب أن تكون استشارية ، للحكومة أن تأخذ بها أو تخالفها حسب ما يتراءى لها . وقد يقال دفاعاً عن هذا الاتجاه – الذي يفضل نظام الحكم النيابي – إن الصفة الاستشارية غير الملزمة لنتيجة الاستفتاء لا تقلل من أهميته لأنه يسمح للحكومة بمعرفة رأي الشعب في بعض الموضوعات قبل الفصل فيها . وذلك ليكون هذا الرأي محل اعتبار مع عناصر أخرى تقدرها الحكومة قبل اتخاذ القرار .

ويفسر هذا الاتجاه إما بالثقة في الحكومة وحسن تقديرها لنتائج الاستفتاء الذي يفترض أنه تم صحيحاً مبرءاً من العيوب ، وإما بعدم الثقة في نتائج الاستفتاء الشعبي في البلاد العربية لعدم قيامها على أسس سليمة – سواء من حيث سلامة الاتجاهات الشعبية المعبر عنها أم من حيث صحة فرز الأصوات واحصائها – مما لا يفيد معه القول بالزام نتيجة الاستفتاء للحكومة .

المطلب الحادي عشر

ضمان نزاهة الاستفتاء

يتضح من الجدول رقم « ١٣ » المتعلق بضمان نزاهة الاستفتاء أن ٥٤٪ من أفراد العينة يرون لتحقيق ذلك وجوب أن تشرف على الاستفتاء وعلى فرز نتائجه هيئة قضائية . وذلك على أساس ما تتمتع به الهيئات القضائية من حيدة بين المتنازعين واستقلال من تدخل الحكومة . ويفسر هذا الاتجاه بالشك في نزاهة تصرفات الحكومة في اشرافها على الاستفتاء وفرز نتائجه .

ويرى ٢٢,٥٪ من أفراد العينة أن ضمان نزاهة الاستفتاء يقتضي أن

تشرف عليه وعلى فرز نتائجه حكومة انتقالية مشكلة من جميع الاتجاهات . وذلك لتفادي سيطرة حكومة تمثل اتجاهاً واحداً على الاستفتاء ، لما قد تقوم به من محاباة لاصحاب هذا الاتجاه على حساب الاتجاهات الأخرى ، مع ما في ذلك من مجافاة للحقيقة والعدالة . وهذا الرأي في الحقيقة يرمي إلى إشراك عنصر المعارضة مع الحكومة في القيام بمهمة الإشراف على الاستفتاء لتمثل نوعاً من الرقابة يضمن للاستفتاء عوامل الصحة والنجاح .

ويرى ٧,٥٪ من أفراد العينة أنه يجب لضمان نزاهة الاستفتاء أن تشرف عليه وعلى فرز نتائجه نفس الحكومة القائمة . غير أن هذا الاتجاه لا يدل دلالة أكيدة على ثقة أصحابه في نزاهة وصدق نتائج الاستفتاءات التي أشرفت عليها الحكومات القائمة وقت اجرائه . وذلك بدليل أن ٥٪ فقط من أفراد العينة هي التي رأت أن نتائج الاستفتاءات التي تجاوز نسبة الموافقة فيها ٩٥٪ — وهي النتيجة المعتادة في استفتاءات البلاد العربية — هي نتائج صحيحة تماماً ، كما سبق بيانه في الجدول رقم « ٦ » المتصل بنتائج الاستفتاء . ويفسر هذا الاتجاه بعدة أمور أهمها النفاق وخشية التشكيك في نزاهة الحكومات ، وهذا هو السبب الذي يمكن أن يدفع أغلب العامة إلى اتخاذ هذا الموقف . كما يمكن أن يفسر بالرغبة أو الأمل في وجود حكومة ديمقراطية مسؤولة أمام برلمان قوي به معارضة منظمة فتحسن القيام بمهمتها في الاشراف على الاستفتاء على وجه سليم كما يحدث في بلاد أوربا الغربية ، وهـــذا هو الدافع الذي قد يدفع بعض الفقهاء أو المثقفين إلى تأييد هذا الاتجاه . وقـــد يكون الدافع إليه كذلك هو سهولة تنفيذ هذا الرأي من حيث الواقع والشك في امكان تنفيذ الاقتراحات الأخرى بصورة صادقة .

وترى ٢,٥٪ من أفراد العينة أن تقوم بالاشراف على الاستفتاء وفرز نتائجه هيئة دولية على الرغم من ما في ذلك من تدخل أجنبي في شؤون الدولة . وهذا الاتجاه يدل على فقد الثقة في كافة سلطات الدولة بما فيها السلطة القضائية ، واعترف بأنها جميعاً ليست أهلاً للقيام بهذه المهمة بصورة صادقة .

وأخيراً فان $\frac{1}{2}$٪ من أفراد العينة يرون أنه لضمان نزاهة الاستفتاء يجب رفع وعي المواطن أولاً ، لأن هذا الوعي هو الضمان الوحيد لنزاهة الاستفتاء . وحيث إن رفع الوعي القومي لا يتم بين يوم وليلة ، فإن هذا الاتجاه يفضل في الحقيقة عدم الأخذ بنظام الاستفتاء على الأقل في الظروف الراهنة للبلاد العربية وإلى أن يرتفع وعي المواطنين فيها إلى الدرجة اللازمة للمشاركة المباشرة في شؤون حكم البلاد .

المطلب الثاني عشر

التعليقات الإضافية

يتضح من جدول التعليقات الإضافية رقم « ١٤ » أن هذه التعليقات تكاد تجمع على رفض نظام الاستفتاء الشعبي باعتباره نظاماً غير صالح للتطبيق في البلاد العربية لانخفاض مستوى الوعي بين شعوبها ولسوء استخدامه من جانب الحكومات كوسيلة لاضفاء مظهر الشرعية على ما تشاء من تصرفاتها. مع السيطرة على وسائل الإعلام وطمس وجهة النظر المعارضة والتلاعب بنتائجه بما يتفق مع وجهة نظرها .

ومن أهم التعليقات التي تستلفت النظر تلك التي وردت في استمارات الجمهور ومن هذه التعلقات ما لا يفسر إلا بالجهل أو بالنفاق كالقول بأن «العين لا تعلو على الحاجب، وما تراه الحكومة لا نراه نحن» ومنها ما يعبر بصدق عن عدم الثقة في ديمقراطية الحكومة واحترامها لآراء الناس كالقول بأن « ما تريده الحكومة ستعمله سواء وافقنا أم اعترضنا » .

الفصل الأول

مزايا الاستفتاء

يرى أنصار الاستفتاء الشعبي أن لهذا النظام عديداً من المزايا والمحاسن تبرر تطبيقه والأخذ به كوسيلة هامة من وسائل الديمقراطية المباشرة ، يساهم الشعب من خلالها في حكم نفسه دون وساطة أحد .

ونعرض فيما يلي لأهم هذه المزايا وهي :

١ ـ احتفاظ الشعب بحق اتخاذ القرارات الهامة .

٢ ـ رقابة الشعب على أعمال ممثليه .

٣ ـ سهولة الاستفتاء بالمقارنة بالانتخاب .

٤ ـ الاستفادة من الكفاءات التي خارج البرلمان .

٥ ـ الاستقرار السياسي .

٦ ـ تربية المواطنين سياسياً .

٧ ـ الوقاية من التذمر والثورة .

٨ ـ تحييد الأحزاب السياسية .

المبحث الأول

احتفاظ الشعب بحق اتخاذ القرارات الهامة

من أهم مزايا الاستفتاء الشعبي أنه يسمح للشعب رغم تطبيق نظام الحكم النيابي ــ الذي فرض نفسه في ظل ظروف الدولة الحديثة ــ بالاحتفاظ بحق البت في القرارات الهامة. وبذلك لا يفقد الشعب سلطاته الأصيلة في ممارسة شؤون الحكم حتى مع وجود ممثليه الذين سبق له اختيارهم لحكم الدولة نيابة عنه [1]. وهكذا يتجاوز دور الشعب مجرد اختيار نوابه بصفة دورية كل بضع سنين، ويظل على صلة مباشرة ومستمرة بشؤون الحكم كلما تعلق الأمر بمسألة من المسائل التي يقدر أهميتها فيدخلها ضمن موضوعات الاستفتاء، ومن أهم هذه المسائل وأكثرها شيوعاً مسألة وضع دستور الدولة أو تعديله، ومسألة تقرير مصير الشعوب وأصحاب القوميات والنزعات الاقليمية، ومسألة الانضمام إلى بعض المعاهدات الدولية ذات الأهمية الخاصة، ومسألة التحكيم فيما قد ينشأ بين سلطات الدولة من نزاع.

---

(1) ويرى الدكتور طعيمة الجرف أن من مزايا الاستفتاء أنه « يلتقي أكثر من النظام النيابي الخالص، مع التطبيق الصحيح للمبدأ الديمقراطي، باعتباره مبدأ حكومة الشعب بالشعب » ــ راجع نظرية الدولة ــ ١٩٧٣ ــ ص ٤٨٠.

الباب الثالث

تقييم الاستفتاء

لا ريب في أن الاستفتاء الشعبي كأي تنظيم إنساني له من المزايا والعيوب ما يؤدي إلى اختلاف الناس في أمره بين مؤيد ومعارض. فيقوم المؤيد بتطبيق نظام الاستفتاء أو المطالبة بتطبيقه وإظهار محاسنه ومبرراته مع غض النظر عن مساوئه أو التهوين من شأنها وحسر أضرارها. ويتولى المعارض مهاجمة نظام الاستفتاء والمطالبة بهجره والقاء الأضواء على مثالبه وأخطاره وما يمكن أن ينطوي عليه تطبيقه من مساوىء وأوهام. ونحاول في هذا الباب عرض وجهتي النظر المتقابلتين مع شرح ما يؤيد كلا منهما نظرياً وتطبيقياً، والتعليق عليه بما نراه الصواب، ثم نبين عوامل نجاح نظام الاستفتاء الشعبي، وذلك في ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول : مزايا الاستفتاء
الفصل الثاني : عيوب الاستفتاء
الفصل الثالث : عوامل نجاح الاستفتاء.

وحيث إن موضوعات الاستفتاء يحددها دستور الدولة ، فإن موافقة الشعب على هذا الدستور عن طريق الاستفتاء ، تعني أن الشعب هو صاحب القول الفصل في اختيار هذه الموضوعات ، خاصة إذا تولت وضع مشروع الدستور جمعية نيابية تأسيسية ، حتى لا يقتصر دور الشعب على مجرد الموافقة على مشروع حكومي لا يد للشعب أو نوابه في وضعه .

غير أن ميزة احتفاظ الشعب بحق اتخاذ القرارات الهامة بطريق مباشر لا يمكن تحقيقها في واقع الأمر بصورة جدية فعالة إلا إذا توافر للاستفتاء كل مقومات نجاحه من حيث ارتفاع مستوى وعي مواطني الدولة ، وكفالة حرياتهم ، وحسن اختيار موضوعات الاستفتاء ، ونزاهة العملية الاستفتائية في ذاتها . ومثل هذه المقومات يندر تحققها مجتمعة ، ولا تكاد تتوافر الا من قلة من بلاد العالم .

المبحث الثاني

رقابة الشعب على أعمال ممثليه

يؤكد الواقع العملي في بعض البلاد فعالية الرقابة التي يمارسها الشعب على أعمال ممثليه عن طريق الاستفتاء . ففي سويسرا رفض الشعب في الاستفتاءات التي أجريت منذ عام ١٨٤٨ ما يعادل ٦٣٪ من القوانين التي كانت الجمعيات الاتحادية قد قبلتها . ويقال إنه إذا كان البرلمان يمثل الشعب ورغباته ، فكيف يمكن استكشاف مثل هذه الرغبات دون رجوع مستمر إلى الاستفتاء الشعبي ذلك الاستفتاء الذي يعتبر في بعض البلاد الوسيلة الأساسية لرقابة الشعب على حكامه ومساهمته في توجيه شؤون الحكم [1] . إذ لا تكفي — في رأي أنصار الاستفتاء الشعبي — تلك الرقابة التي يمارسها الشعب بصفة دورية كل سنوات في الانتخابات البرلمانية لاعادة النظر في اختيار ممثليه حسب مواقفهم وبرامجهم ومدى سلامتها أو توافقها مع الارادة الشعبية . إذ إن هذه الرقابة لا تمارس إلا على مدد متباعدة غير قصيرة ، كما أنها لا تنصب على أمر معين بذاته يراد انشاؤه أو الغاؤه أو تعديله . وكثيراً ما تتخاذل البرلمانات في اتخاذ المواقف التي تتفق والصالح العام ، بل وقد تنحرف وتتجه إلى ارضاء بعض مجموعات الضغط Groupes de pression القوية التي تمارس نفوذاً ، أو تنفق أموالاً في الانتخابات البرلمانية .

(١) راجع مطول جورج بوردو المرجع السابق – ص ٢٥٢

كالشركات والنقابات القوية . فإذا عرض الأمر على الاستفتاء فإن المقترعين لا يخضعون لمثل هذا التأثير . وقد دفع ذلك كثيراً من الولايات الأعضاء في جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية إلى الأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي في دساتيرها ، لما يسمح به من مراجعة البرلمانات المنحرفة أو الكسولة وكبح جماحها [1] .

ويمكن التعليق على هذه الميزة كذلك بالقول بأن استخدام الاستفتاء الشعبي كوسيلة لرقابة الشعب على ممثليه يستلزم في هذا الشعب درجة مرتفعة من الوعي السياسي وتفهم الأمور العامة التي يريد رقابة تصرفات نوابه بشأنها. بالاضافة إلى توافر جو عام من الديمقراطية الحرة يسمح باظهار الحقائق وتبادل وجهات النظر للوصول إلى وجه المصلحة والصواب . ومثل هذه الشروط لا تتوافر في أغلب بلاد العالم كما سبق القول . فضلاً عن أن مثل هذه الرقابة تثقل كاهل المواطنين وكثيراً ما لا يحسنون القيام بها . ولعل المعارضة البرلمانية القوية هي التي تستطيع القيام بدور كبير في ممارسة الرقابة الحقيقية المستمرة على تصرفات الحكومة خلال سنوات الفصل التشريعي ، وإلى أن يعرض النواب على الشعب لاعادة النظر في انتخابهم أو استبدال غيرهم بهم .

---

(١) راجع فرجسون – طبعة ١٩٦٩ – ص ٥٩٦ .

المبحث الثالث

سهولة الاستفتاء بالمقارنة بالانتخاب

قيل إن الشعب لا يحسن الحكم على الأمور عادة عندما يتعلق الأمر باختيار ممثليه ، لأنه يتخذ قراره في هذا الشأن على أساس اعتبارات يغلب أن تفوق مقدرته وامكاناته . ولكنه – على العكس من ذلك – يستطيع تماماً تمييز قانون جيد [1] . ويرجع ذلك إلى أن اختيار النواب يستدعي عادة تفضيلات أيدولوجية أو مذهبية تختفي عندما يجد الأفراد أنفسهم في الاستفتاء أمام مسائل ملموسة . كما يدخل في الاعتبار عند اختيار النواب ما يتمتع به المرشح من علم وخلق لا بد منهما لحسن قيامه بما يعهد به إليه . وإذا كان من الممكن تبين ما لدى المرشح من علم عن طريق شهاداته أو أبحاثه أو مركزه في المجتمع ... إلى غير ذلك من دلائل المعرفة ، فإنه من الصعب

---

(١) راجع : L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, 3e éd., t. 11, P. 623.

ويرى بعض الكتاب على العكس من ذلك أن قدرة رجل الشارع على الحكم على الأشخاص أو الأحزاب أكبر من قدرته في الحكم على الموضوعات أو القوانين ، لما يحتاجه الحكم عليها من معلومات ووعي مرتفع انظر في ذلك .

M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, P. 606 et suiv.

والدكتور أحمد بدر المرجع السابق – ص ٢٧٧ - ٢٧٨ .

معرفة طبيعة ما يتمتع من أخلاق .

وقد كثر الجدل في البرلمان البريطاني عند مناقشة العلاقة بين مجلسيه في عامي ١٩١٠ ، ١٩١١ حول مزايا وعيوب الاستفتاء الشعبي بالمقارنة بالانتخابات العامة . فقيل بأن الاستفتاء ـ سواء أكان خيراً أم شراً في ذاته ـ يؤدي إلى استصدار قرار من الشعب في مسألة بعينها . وهذه المسألة توضع في صورة موجزة بسيطة يقتصر دور المقترع على قبولها أو رفضها . أما في الانتخابات العامة فالأمر أصعب من ذلك ، فلا يقتصر دور الناخب على اتخاذ قرار فيما يتعلق بمسألة معينة ، وإنما يتصل الأمر بمسائل متعددة متغايرة أكثر تعقيداً واختلاطاً ، ترد بصورة أو بأخرى في البرامج الانتخابية للمتنافسين الذين يرجح الناخب بينهم ويختار منهم بناء عليها من يرتضيه ممثلا له في السلطة . واجابة الناخب عن كل هذه المسائل المختلفة اجابة واحدة حاسمة باختيار صاحب البرنامج الذي يفضله من الصعب أن تكون مدروسة سليمة . ومن استعراض تاريخ الانتخابات الانجليزية يندر أن يجد الباحث فيها ما قام على أساس الفصل في مسألة واحدة أو أساسية ، كانتخابات عام ١٨٦٨ التي كان هدفها الأساسي اتخاذ موقف من مسألة الكنيسة الأيرلندية . أما الغالبية الساحقة من الانتخابات فكانت تتطلب الاختيار على أساس مسائل متعددة. فحتى انتخابات سنة ١٩١٠ التي انصبت من حيث المبدأ على سلطات مجلس اللوردات، خاصة فيما يتصل برفض ميزانية لويد جورج **Lloyd George** تعلقت كذلك بمسائل أخرى مثل مزايا هذه الميزانية والتغييرات المقترحة في النظام الضريبي [١] .

وقد ثبت كذلك أن كل طائفة من طوائف المواطنين تصوت في الانتخابات على أساس الجانب الذي يعنيها فقط من البرنامج الانتخابي ،

---

(١) راجع : **C.S. Emden, The people and the constitution, 1962, P. 297.**

بحيث يصعب استخلاص دلالة عامة من هذه الانتخابات . وقد ضربت انتخابات ١٨٩٢ البريطانية كمثال لذلك . ففي هذه الانتخابات قيل إن الناخبين من سكان اقليم وليز كانوا يهتمون أساساً في اعطاء أصواتهم بمسألة الكنيسة الويلزية . أما ناخبو لندن فقد ركزوا على مسألة أصلاح البلدية . وكان مركز الثقل بالنسبة لحرفيي المدن يتصل بمسؤولية أرباب الأعمال. أما عمال المناجم فقد انصب اهتمامهم على قانون ساعات العمل ...... الخ لذلك لم يكن من السهل استخلاص نتيجة عامة معينة من انتصار الحزب الفائز في الانتخابات ، بالقول بأن الشعب قد وافق على كل اقتراحات البرنامج الانتخابي للحزب المنتصر بما يتضمن من مسائل متعددة [1] .

وتعليقاً على ذلك نقول إن الحكم الصحيح على موضوع الاستفتاء ليس من الأمور السهلة . ومن المشكوك فيه القول بأن الشعب يستطيع تماماً تمييز قانون جيد . وذلك لأن القوانين الحديثة أصبحت الآن في الدول المتقدمة تترجم – في الغالب – بالصياغة القانونية حلولا علمية لمسائل فنية صعبة معقدة ، يستلزم الحكم الصحيح عليها تخصصاً علمياً في مجالها أو الماماً وافياً بالأسس الفنية التي تقوم عليها .

(١) راجع امدن – المرجع السابق – ص ٣٠٠ .

المبحث الرابع

الاستفادة من الكفاءات خارج البرلمان

يسمح الاستفتاء بالاستفادة من توجيهات وارشادات الشخصيات الممتازة في المجتمع من العلماء ورجال الفكر الذين يأنفون دخول المعارك الانتخابية لما تنطوي عليه غالباً من مشاكل ومهاترات بل ومؤامـــرات ومشاجرات بين المرشحين ، أو الذين لا يفضلون ترك أعمالهم أو أبحاثهم العلمية للتفرغ للسياسة . فمثل هؤلاء المفكرين يمكن أن يكون لهم تأثير كبير في توجيه المواطنين نحو الحل الأصوب في الاستفتاء . وقد حدث فعلاً في سويسرا أن صدرت تشريعات استفتائية تحت تأثير بعض الجمعيات الإصلاحية كالتشريع المتصل بتحريم بعض أنواع المشروبات الروحية ، بفضل إرشادات جمعية منع المسكرات التي ليس من أعضائها من هو عضو في البرلمان أو يحترف السياسة [1] .

غير أن الاستفادة من المصلحين من غير رجال البرلمان يستلزم مناخاً مناسباً من الحرية العامة يسمح لهم بالقيام بدورهم في توجيه المواطنين دون عوائق أو مخاطر . وهو ما لا يتوافر في كل البلاد . كما أن هذه الاستفادة يمكن أن تتحقق في ظل النظام النيابي السليم بقيام هؤلاء المصلحين بدور في ارشاد الناخبين إلى اختيار أفضل المرشحين البرلمانيين ، وفي دفع المواطنين إلى ممارسة الضغوط اللازمة على نوابهم لتوجيههم ، إلى تحقيق الأعمال النافعة للمجتمع خلال مدة نيابتهم .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي : المرجع السابق ص ١٦٧ .

المبحث الخامس

الاستقرار السياسي

يؤدي نظام الاستفتاء الشعبي في الدولة إلى الاستقرار السياسي وعدم التضحية بالحكومات أو المجالس النيابية القائمة لمجرد عدم الموافقة على مواقفها من بعض المسائل. إذ بدلاً من حل البرلمان والرجوع إلى اجراء انتخابات جديدة في ضوء اختلاف وجهات النظر حول مسألة معينة ، يمكن اجراء استفتاء لمعرفة رأي الشعب في هذه المسألة مع الاحتفاظ بهيئات الدولة قائمة كما هي. ففي خصوص مسألة كانضمام إحدى الدول إلى السوق الأوربية المشتركة مثلاً ، تتعدد الاتجاهات ، ولمعرفة الرأي العام الغالب بشأنها في بلد كفرنسا يمكن إجراء استفتاء على هذا الموضوع مع بقاء كافة هيئات الحكم فيها كما هي. أما في بلد كانجلترا التي لا تأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي فيلزم حل مجلس العموم واجراء انتخابات جديدة لينتخب الشعب في البرلمان الجديد النواب الذين يمثلون الاتجاه الذي يفضله.

غير أن ذلك لا يمنع من أن الاستقرار السياسي يمكن أن يتحقق بل وهو متحقق فعلاً في بلاد الديمقراطيات النيابية الصحيحة عن طريق اتصال النواب بناخبيهم للتعرف على رغباتهم السياسية واتجاهاتهم إزاء المسائل العامة لتكون محل اعتبار لدى النواب الذين يحرصون دائماً على حسن العلاقة بينهم وبين ناخبيهم الذين يولونهم الثقة أو يسحبونها منهم بصفة متجددة كل فصل

تشريعي . وعن طريق تعرف النواب – المؤيدين للحكومة منهم أو المعارضين – على رغبات الشعب واتجاهاته يمكنهم التصرف وهم على بينة من الأمر . أما ما يحدث من حل البرلمانات وإعادة الانتخابات قبل موعدها العادي لتحكيم الشعب في الخلاف الذي وقع بين الحكومة والبرلمان أو بين الأغلبية والأقلية في المجلس النيابي ، فإن أثره على الاستقرار السياسي ليس خطيراً ، كما كما أن فيه رجوعاً إلى المواطنين لمعرفة رأيهم في نوابهم ومواقفهم كلها بما فيها تلك المتصلة بموضوع الخلاف الذي يمكن أن يكون موضوعاً للاستفتاء في البلاد التي تأخذ به .

المبحث السادس

تربية المواطنين سياسياً

تنمي الديمقراطية المباشرة بمختلف صورها الوعي السياسي لدى المواطنين . فقبل التصويت على موضوع الاستفتاء بالموافقة أو الرفض يفكر أصحاب حق الاقتراع ويناقشون ويسمعون مختلف الحجج ووجهات النظـــر . كما أنهم يدركون بصورة مجسمـــة أهمية أصواتهم عندما يلاحظون آثارها العملية الفورية فيما يتخذ من قرارات أو قوانين استفتائية . فضلاً عن أن الاشتراك المباشر في الحكم عن طريق الاستفتاء الشعبي يزكي لدى المواطنين الشعور بالمسؤولية ويحدد صاحبها بدلاً من تشتتها بين البرلمان والشعب الذي يستطيع أن يحتج دائماً في حالة القوانين البرلمانية بأنه ليس هو متخذ القرار ، على الرغم مما قد يمارس من ضغوط على إرادة ممثليه (١) .

ولكن هذه التربية السياسية لا تتحقق إلا بممارسة الاستفتاءات الصحيحة غير الصورية التي تتوافر لها كل عوامل الفلاح . كما أن تربية المواطنين سياسياً تتحقق بصورة أفضل وأشمل في اطار الأحزاب السياسية كما أثبتت التجارب في بلاد الديمقراطيات الغربية ، بصرف النظر عن تطبيق نظام الاستفتاء الشعبي أو عدم تطبيقه .

---

(١) راجع : Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. 1, P. 335.

المبحث السابع

الوقاية من التذمر والثورة

يساهم الاستفتاء الشعبي في الوقاية من تذمر المواطنين وثورتهم لمقاومة قانون من القوانين أو قرار سياسي معين بحجة أنه يخالف الرأي العام ولا يعبر عن إرادة أغلبية المواطنين . إذ عن طريق الاستفتاء الصحيح النزيه يظهر جلياً رأي غالبية المقترعين في الدولة ، مما يغلق الباب أمام الادعاءات المخالفة ، ويساهم في تهدئة نفوس المعارضين ودفع المواطنين إلى احترام القوانين والقرارات التي نتجت عن الاستفتاء [1] . فالاستفتاء كما يقولون « يمحو ما قد يبدو من شك في توافق أغلبية البرلمان مع أغلبية سكان البلاد ، وهو بذلك يضمن احترام القوانين الصادرة . وقد أثبتت الاحصاءات أن أغلب القوانين التي تقرها أغلبية المجالس بتفوق بسيط في الأصوات لا تعبر إلا عن رأي عدد من الناخبين يتراوح بين ٢٥٪ و ٣٠٪ من مجموعهم . ولا شك أن قانون يصدر على هذا الوضع لا يدعو إلى احترام كافة السكان . بينما يؤدي القانون الصادر عن طريق الاستفتاء إلى احترام الجميع وطاعته لأنه مؤيد من أغلبية الناخبين العامة » [2] .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولي – المرجع السابق – ص ١٦٨ .

(٢) الدكتور السيد صبري : مبادىء القانون الدستوري – ١٩٤٩ – ص ١١٧ .

غير أن الاحتجاج ضد بعض تصرفات الحكومة أو مقاومتها لا يحدث عادة في البلاد الديمقراطية الحقة عن طريق التذمر والثورة ، وإنما بسلوك السبل التي رسمتها الدساتير لذلك . وتلعب المعارضة البرلمانية دوراً كبيراً في محاولة احباط ما لا يروق لها من تصرفات الحكومة ، فإن نجحت حققت ما أرادت ، وإن فشلت فهذه هي إرادة الأغلبية التي يجب أن تحترم إلى أن تتغير . ولعل في النظام البرلماني البريطاني خير شاهد على ذلك .

المبحث الثامن

تحييد الأحزاب السياسية

قيل إن الديمقراطية المباشرة بكل أساليبها تساهم في ابعاد المواطنين عن النضال المذهبي وتأثير السياسيين المحترفين الذي يؤدي إليه النظام النيابي، وتقيم السياسة على أساس من الحقائق الواقعية والضرورات الفنية التي يستلزمها العمل العام. ولا يتم ذلك إلا على حساب الأحزاب السياسية التي يضعفها التفاهم والاتفاق بين المواطنين، لأنها قامت في الأصل على أساس استغلال عوامل الخلاف التي تفرقهم. وقد أثبتت التجربة السويسرية أن الديمقراطية المباشرة هي أكثر عوامل الوحدة الوطنية فعالية [١].

ورغم أن الأحزاب السياسية تتخذ عادة موقفاً معيناً من موضوع الاستفتاء وتدعو أعضاءها للتصويت لصالحه، فإن أغلب الأفراد حين يقفون للادلاء برأيهم في الموضوع الذي يستفتون فيه، يقررون كمواطنين من مصلحتهم اختيار الرأي الأصوب، ويفكرون بطريقة أكثر موضوعية وأقل ارتباطاً بمواقف الأحزاب السياسية. وهذا من شأنه أن يخفف من حدة النزاع

---

(١) راجع: F. Fleiner, Le référendum et l'initiative populaire en Suisse, Ann. de l'institut international de droit public, 1930, P. 283.

الحزبي ويدفع الأحزاب إلى الاعتدال وتحري الحكمة في تصرفاتها وتوجيهاتها لأنها يجب أن تضع في الاعتبار حرية أعضائها في التصرف المباشر من وقت لآخر . كما أن هذا يلطف من نوعية الجو الاجتماعي السائد في الدولة ويساهم في تحقيق السلام العام .

ويؤكد بعض الفقهاء – على العكس من ذلك – أن الاستفتاء بما يؤدي إليه من ضعف سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين يضعف من الصراع الحزبي وتقابل الاتجاهات والآراء ، رغم أن هذا الصراع أو ذلك التقابل يعد من أهم خصائص الديمقراطية [1] ، وأسباب نجاحها . فتقابل الاتجاهات وتباين الآراء يظهر ما في كل منها من مزايا وعيوب ويسمح بالاختيار المستنير بينها .

---

(1) راجع في ذلك : دكتور السيد صبري : مبادىء القانون الدستوري – طبعة ١٩٤٩ ص ١١٦ .

الفصل الثاني

عيوب الاستفتاء

يرى معارضو الاستفتاء الشعبي أن لهذا النظام من العيوب والمآخذ ما يكفي لرفضه وعدم النصح به أو تطبيقه خاصة في البلاد المتخلفة .

ونعرض فيما يلي لأهم هذه العيوب وهي :

١ — ارتباط الاستفتاء بأسلوب الاثارة الشعبية .
٢ — صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء .
٣ — زيادة أعباء المواطنين السياسية .
٤ — التقليل من أهمية البرلمانات .
٥ — الجمود وصعوبة التغيير .
٦ — تزييف نتائج الاستفتاء .
٧ — بطء اتخاذ القرارات .
٨ — ارتفاع نسبة تغيب المقترعين .
٩ — زيادة الأعباء المالية للدولة .

المبحث الأول

ارتباط الاستفتاء بأسلوب الاثارة الشعبية

لوحظ من تجارب الاستفتاء التي أجريت في أغلب بلاد العالم أن الاستفتاء يرتبط ارتباطاً كبيراً من حيث الواقع بأسلوب الاثارة الشعبية ومخاطبة عواطف الجماهير واستغلال تعلقها بأشخاص رؤسائها فيكون حكم الشعب فيها سطحياً يقوم على الاندفاع والهوى أكثر من قيامه على التفكير والتدبر. لذلك لا يعتبر الاستفتاء — في نظر أعدائه — نظاماً ديمقراطياً صحيحاً يؤدي إلى رقابة فعالة على الحكومة أو إلى اتخاذ قرارات أو قوانين جيدة. وغالباً ما تتسم الأعمال الناشئة عنه بطابع الاندفاع وعدم الحكمة.

وليس أدل على ذلك من الاستفتاء الذي أجري في مصر مؤخراً بتاريخ ١٠ فبراير عام ١٩٧٧ في أعقاب مظاهرات يومي ١٨ ، ١٩ يناير من نفس العام، والذي وافق الشعب ـــــــــ بمقتضاه على القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧. وبصرف النظر عن مسألة دستورية أو عدم دستورية هذا القانون التي لم تثر اهتمام جماهير المقترعين — وقد سبق بحثها عند دراسة الاستفتاء التشريعي في مصر — فقد جاءت العقوبات التي وضعها القانون للجرائم التي واجهها مغرطة في القسوة والمبالغة. فتقررت عقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة للعاملين المضربين عن عملهم « إن كان من شأن هذا الاضراب تهديد الاقتصاد القومي » [1].

---

(١) المادة السابعة من القانون المذكور.

وهذه العقوبة الشديدة التالية لعقوبة الاعدام مباشرة والتي تعتبر العقوبة الأولى في البلاد التي ألغت عقوبة الاعدام . ليس من الحكمة أن توضع كجزاء للمضربين عن العمل ، خاصة وإن عبارة « تهديد الاقتصاد القومي » عبارة واسعة المعنى ، قابلة للتأويل ، بحيث يمكن اعتبار أي اضراب أنه من شأنه تهديد الاقتصاد القومي ، وتزداد المبالغة إذا عرفنا أن الاضراب يعتبر حقاً اعترفت به بعض الدساتير الديمقراطية ونظمته القوانين ووضعت له الضوابط وشروط الممارسة . ونفس المبالغة في العقوبة تلاحظ فيما نصت عليه المادة الخامسة من هذا القانون الاستفتائي من أنه « يعاقب كل من يقدم بيانات غير صحيحة عن ثروته أو يتهرب من أداء الضرائب والتكاليف العامة بالأشغال الشاقة المؤقتة » . ومثل هذه العقوبة الشديدة لا مثيل لها في أي بلد ديمقراطي ، كما أن البيانات المتعلقة بالثروة أو الدخل ليست دائماً تامة الدقة والانضباط وغالباً ما تثير خلافات لا تخلو من أساس بين الممولين ومصلحة الضرائب .

وكثيراً ما يرتبط الاستفتاء الشعبي بشخص رئيس الدولة فيتحول من حيث الواقع إلى استرآس أو استفتاء شخصي يكون التصويت فيه بالثقة لشخص الرئيس . وهذا هو ما أثبتته التجارب في الدول المتخلفة بصفة عامة ، بل وفي فرنسا خلال الامبراطوريتين الأولى والثانية بل والجمهورية الخامسة في عهد الرئيس شارل ديجول .غير أنه إذا كان المواطنون يستطيعون حقيقة استبعاد رئيس الدولة الذي يرتبط الاستفتاء بشخصه واستبدال غيره به دون حدوث كارثة قومية ، فإن نظام الحكم يكون مع ذلك ديمقراطياً ، نظراً لاستطاعة المواطنين رفض موضوع الاستفتاء والاستغناء عن الرئيس الذي طلبه إذا لم يرق لهم هذا الموضوع رغم ارتباطه بشخص رئيس الدولة . أما الضغط الأدبي الذي يمارسه الرئيس بالتهديد بالاستقالة ليدفع الناخبين إلى الموافقة على ما يريد من اصلاحات أو تعديلات ، فلا ينال من ديمقراطية النظام ما دام من الممكن استبدال غيره به ، ولأن رئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية يقوم هو الآخر بنفس الشيء عندما يعرض مسألة الثقة على البرلمان

وهو بصدد اتخاذ موقف معين . ولم يشكك أحد في ديمقراطية الاقتراع بالثقة وإن ارتبط بموضوع معين .

وتتأثر نتائج الاستفتاء وقيمته الحقيقية بلحظة اجرائه ، وما إذا تعلق الأمر بأوقات عادية هادئة ، أم بأوقات أزمات حقيقية أو مفتعلة . وغالباً ما تجري الاستفتاءات في أوقات الأزمات كما في حالات الانقلابات العسكرية والثورات الشعبية وذلك حتى تكون نتائجها إيجابية مضمونة بالنسبة لطالبيها من الحكام .

وإذا كان ارتباط نظام الاستفتاء الشعبي بأسلوب الإثارة الشعبية وبأشخاص رؤساء الدول أكثر شدة وتأكيداً في البلاد المتخلفة التي تطبقه كما أكد الواقع العملي ، فإن هذه الظاهرة قد ثبت وجودها كذلك في البلاد المتقدمة ، مما دفع بعضها إلى نبذ نظام الاستفتاء أو العدول عنه أو التردد في تطبيق النصوص المتعلقة به . ونوضح ذلك في كل من فرنسا وألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة البريطانية .

في الجمهورية الخامسة الفرنسية :

ففي فرنسا كان للاستفتاء الشعبي في عهد الرئيس الفرنسي شارل ديجول خصيصة مزدوجة ، إذ كان يتضمن في نفس الوقت الموافقة على نص معين ، وكذلك تأييد شخص رئيس الجمهورية القائم أو استبعاده. وكانت النصوص المطلوب الرأي فيها تأتي عادة مركبة غير بسيطة يطلب إلى المقترع فيها أن يقبل أو يرفض جملة مشروعاً متعدد الجوانب رغم أن بعض هذه الجوانب دون البعض الآخر قد يحظى بموافقته . مما يجعل موقفه صعباً معقداً. ولا يستثنى من ذلك إلا استفتاء ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ المتعلق بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية . إذ تعلق الأمر في مسألة محددة . رغم المنازعة في صحة

هذا الاستفتاء من الناحية الدستورية [1] .

وعن طريق الاستفتاء الشعبي تمكن الرئيس ديجول حتى عام ١٩٦٩ من ترجيح كفته كرئيس للدولة ، واتخاذ القرارات السياسية الكبرى متخطياً البرلمان والوزراء ، عن طريق تعبئة الرأي العام لصالحه في الاستفتاءات التي كان يعلن فيها دائماً أنه سيتخلى عن السلطة في حالة عدم موافقة الشعب على ما يعرض من موضوعات ، مما كان يطبع الاستفتاء – رغم قيامه على موضوع معين – بطابع شخصي واضح . وحقق الرئيس تهديده بالاستقالة فعلاً عندما جاءت نتيجة استفتاء ٢٧ ابريل عام ١٩٦٩ سلبية فخذلته . وأثبت بذلك أنه كان جاداً في تعليق بقائه في السلطة على موافقة الشعب على ما يقترح في استفتاءاته ، ديمقراطياً في نزوله على إرادة الشعب عندما رفض موضوع الاستفتاء الأخير ، رغم أن مدة رئاسته كانت لا تزال سارية المفعول ولم يكن ملزماً بالانسحاب من السلطة إلا تنفيذاً لوعده الذي قطعه على نفسه ، واعتبره ديناً عليه فأوفى به ، وترك حكم الفرنسيين متأثراً من موقفهم ازاءه في أواخر أيامه ، رغم ما قدمه لهم من أعمال وتضحيات خلال حياته العسكرية والسياسية الطويلة الحافلة .

وحاول جورج بومبيدو اتباع سياسة سلفه في استخدام الاستفتاء الشعبي كوسيلة لتقوية سلطاته في مواجهة البرلمان استناداً إلى الموافقة الشعبية المباشرة . ولكن نتائج الاستفتاء الذي أجراه في أبريل عام ١٩٧٢ لم تكن مشجعة له على المضي في هذا الطريق . أما خلفه الرئيس فالاري جيسكار ديستان فقد عزف عن الرجوع إلى الاستفتاءات منذ توليه السلطة حتى الآن . ويمكن أن يفسر أفول نجم الاستفتاء الشعبي في فرنسا بعد ديجول بعدم الرضا عن تجاربه السابقة بالاضافة إلى اعتدال المواطنين في التعلق بأشخاص رؤساء الدولة بعد رحيل مؤسس الجمهورية الخامسة .

---

(١) راجع : موريس ديفرجيه – المرجع السابق – ص ١٤٩ .

في ألمانيا الاتحادية :

وفي المانيا أكدت التجربة فيما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية ارتباط الاستفتاء بأسلوب الاثارة الشعبية . فقد كان دستور فايمر لعام ١٩١٩ يجعل مكاناً كبيراً لتدخل الشعب المباشر في الحياة السياسية . فضلاً عن دور الهيئة الانتخابية في انتخاب أعضاء البرلمان ورئيس الدولة الذي كان يسهل عليه حل البرلمان وإعادة الانتخابات التشريعية ، كان الاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي جائزين بالنسبة لتشريعات الرايخ الألماني . كما كان من الممكن إخضاع القرارات السياسية للتحكيم الشعبي . وقد عانت البلاد فيما قبل عام ١٩٣٣ من الديماجوجية وعدم الاستقرار السياسي نتيجة كثرة الاستشارات الشعبية . وكان الرجوع إلى الشعب لحل النزاع بين السلطات العامة أو الترجيح بين الاتجاهات السياسية في البرلمان عن طريق حله واعادة الانتخابات لا يزيد الأمر إلا سوءاً وتعقيداً . وشيئاً فشيئاً ضعفت الثقة في نظام الحكم وثبت عدم تلاؤم مظاهر الديمقراطية المباشرة مع ظروف الحياة السياسية الألمانية [١] .

لذلك عمل واضعو القانون الأساسي الألماني بعد الحرب العالمية الثانية على تجنب التعبئة الإيديولوجية أو المذهبية للأمة . فكان رفض الانتخاب المباشر لرئيس الدولة بالاقتراع العام [٢] ، والحد من امكان حل البرلمان

---

(١) راجع : J. Amphoux, Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne, 1962, P. 373 et suiv.

(٢) ينتخب رئيس جمهورية ألمانيا الاتحادية بواسطة جمعية خاصة نصفها من أعضاء البرلمان ونصفها الآخر من أعضاء منتخبين من البرلمانات المحلية . أما رئيس الوزراء أو المستشار كما يطلق عليه فيتم اختياره بواسطة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على المرشح الذي يختاره رئيس الجمهورية . فاذا لم يحصل المرشح على هذه النسبة من الأصوات البرلمانية كان للمجلس خلال خمسة عشر يوماً وبالأغلبية المطلقة أيضاً انتخاب مستشار دون ترشيح من رئيس الجمهورية . فإذا لم يتوصل إلى ذلك=

بجعله مسألة ثانوية لا يرجع إليها إلا في الحالات المحددة المنصوص عليها في المادة ٦٣ من القانون الأساسي . وذلك فضلاً عن رفض الاقتراح الشعبي للقوانين ، وعدم النص على الاستفتاء إلا بطريقة استثنائية خارج إطار القوانين الدستورية . فلم ينص القانون الأساسي على الاستفتاء الشعبي إلا في المادتين ٢٩ ، ١١٨ منه فيما يتعلق بالتعديلات الاقليمية في داخل الجمهورية الفيدرالية . ويكاد دور الشعب يقتصر في هذا الدستور على انتخاب ممثليه في البرلمان بصفة دورية كل أربع سنوات .

وقد أدعى البعض أن الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩ بنصها على أن الشعب يمارس سلطته «عن طريق الانتخاب والتصويت» تسمح بتنظيم استفتاءات شعبية بالنسبة لأي قرار سياسي . وحاولت المعارضة الاشتراكية أكثر مرة تعبئة الرأي العام ضد الاختيارات السياسية للحكومة مطالبة بالرجوع إلى الاستشارات الشعبية . حدث ذلك في المرة الأولى خلال الفصل التشريعي الأول في إطار الحملة التي أقيمت ضد مسألة المساهمة الألمانية في الدفاع الغربي . وقيل تأييداً لذلك إن البرلمان والحكومة المنبثقة عنه ليس لهما صفة في اتخاذ القرارات الأساسية التي تربط مستقبل العلاقات الدولية الألمانية ، لأن البرلمان منتخب في فترة لم تكن هذه المسألة قد أثيرت خلالها . وفي ربيع عام ١٩٥٨ قدمت المجموعة البرلمانية للاشتراكيين اقتراح قانون بتنظيم استشارة شعبية لحسم الخلاف السياسي المتصل بقرار الحكومة بتزويد القوى الفيدرالية بالأسلحة النووية [1] .

= يقوم رئيس الجمهورية إما بتعيين أحد المرشحين الحاصلين على الأغلبية النسبية وإما حل مجلس النواب . راجع في ذلك موريس ديفرجية – المرجع السابق – الجزء الأول ص ٢٨٢ .

(١) راجع أنفوكس – المرجع السابق – ص ٣٧٧ .

وعندما أثيرت مسألة دستورية الاستفتاء الشعبي على المستوى الفيدرالي لم يبت في الأمر بطريقة رسمية. إذ حين طلب من المحكمة الدستورية الفيدرالية الحكم في دستورية قوانين هامبورج Hambourg وبريم Brême التي نصت على تنظيم استشارات شعبية على مستوى الولايتين في موضوع التسليح الذري تجنبت المحكمة عن قصد الفصل في صحة الاستفتاء أو بطلانه على المستوى الفيدرالي. وأياً كان الأمر فإن ما جرى عليه العمل في الجمهورية الاتحادية الألمانية لا يؤيد الرجوع إلى الاستفتاء الشعبي وإنما يؤكد الصفة النيابية للديمقراطية التي أقامها دستور بون. ويقتصر الدور الأساسي الذي آل إلى هيئة الناخبين على الاختيار الدوري لنوابه. وإن كان التطور السياسي هناك قد جعل دور الناخبين يتجاوز مجرد اختيار الشخصيات النيابية إلى المفاضلة بين سياسات متعددة تمثلها الأحزاب المشتركة بمرشحيهـــا في الانتخابات، بحيث أصبح المستشار في الحقيقة يستمد شرعيته من الشعب نفسه، لأنه يصوت لصالح السياسة التي ينتهجها حزبه ويعلن عنها في برنامجه الانتخابي [1].

في الولايات المتحدة الأمريكية :

وفي الولايات المتحدة الامريكية كذلك فضل الدستور الفيدرالي الديمقراطية النيابية، فلا تساهم هيئة الناخبين في الشؤون العامة إلا لاختيار أعضاء البرلمان ورئيس الجمهورية ونائبه. وبمجرد اختيار هؤلاء تتولى حكومتهم تسيير شؤون الدولة. فلا مجال للاستفتاء أو الاقتراح الشعبي أو عزل رجال الدولة بواسطة المواطنين على المستوى الفيدرالي [2] وقد قدمت اقتراحات متعددة على فترات متفرقة بشأن إمكان الرجوع إلى الاستفتاء

---

(١) راجع أنفوكس — المرجع السابق — ص ٣٧٨.

(٢) راجع : J.H. Ferguson and D.E. Henry, The american system of government, 1961, P. 52.

في بعض المسائل كإعلان الحرب والتعديلات الدستورية . وكذلك إمكان عزل القضاة الفيدراليين . ولكن مثل هذه المقترحات لم تصادف قبولاً لأن هذه الوسائل لم تحقق نجاحاً كبيراً في الولايات والمدن التي تطبقها لدرجة تغري باتباعها على المستوى الفيدرالي . ويؤكد بعض الفقهاء الأمريكيين أن محاولة للرجوع إلى الديمقراطية المباشرة محكوم عليها بالفشل لتعقد الحياة الحديثة . إذ إن الصعوبة الفنية لأغلب القرارات السياسية اليوم تقود لا محالة إلى الرجوع إلى نظام الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية [١] .

وقد وصل بعض الأمريكيين في تأييدهم لنظام الحكم النيابي إلى حد إنكار دستورية وسائل الديمقراطية المباشرة حتى على مستوى الولايات . وذلك استناداً إلى نص المادة الرابعة من القسم الرابع من الدستور الفيدرالي الذي يقضي بأن تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في الاتحاد الشكل الجمهوري للحكم . فقالوا إن الشكل الجمهوري يعني الحكومة النيابية وإن الاقتراح والاستفتاء والعزل يحرم الولاية من سلطتها المشروعة . ولكن المحكمة العليا لم توافق على هذا التفسير . وأياً كان الأمر فإن الاستفتاءات غير مستخدمة بكثرة وعادة ما تنقصها المساهمة الذكية من جانب الناخبين . كما ان قصور وعدم كفاءة الناخبين يحول بينهم وبين معالجة الاقتراحات المعقدة [٢] .

ولعل مما له دلالته في هذا الشأن أن مؤسسي فلادلفيا واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية لم يثقوا منذ البداية حتى في مقدرة الشعب على اختيار رئيس الدولة مباشرة . ولكنهم لم يروا كذلك أن يجعلوه تابعاً أو خاضعاً في اختياره للبرلمان . لذلك اختاروا حلاً وسطاً فجعلوا كـــل

---

(١) راجع : R. Carr, M. Beéstein, D. Morrison and J. Mc Lean, American democracy in theory and practice, 1957, P. 235.

(٢) راجع فرجسون ـ المرجع السابق ـ ص ٨٩ .

ولاية تختار عدداً من الناخبين مساوياً لمجموع مالها من أعضاء في مجلسي الشيوخ والنواب . ليتولى هؤلاء بدورهم انتخاب الرئيس [1] .

في المملكة المتحدة البريطانية :

وفي انجلترا وصف أتلي Attlee الاستفتاء بأنه وسيلة استبدادية نازية . وعندما اقترح تشرشل عند تكوين حكومته الائتلافية في المرحلة الأخيرة من الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥ اجراء استفتاء على بقاء البرلمان القديم إلى حين انتهاء الحرب ضد اليابان . قوبل اقتراحه بمعارضة شديدة من جانب الوزراء من حزبي العمال والأحرار . كما رفض مؤتمر اصلاح مجلس اللوردات من قبل في عام ١٩١٨ الاستفتاء كوسيلة لحل الخلافات بين المجلسين . وذلك على أساس الشك فيه وعدم ملاءمته لظروف بلد ديمقراطي كبير كالمملكة المتحدة .

ويرفض الدستور الانجليزي نظام الاستفتاء كوسيلة للرقابة الشعبية على الحكومة ويفضل عليه نظاماً آخر أكثر مرونة وفاعلية قوامه المعارضة . فالمعارضة تراقب الحكومة عن قرب وتكشف سياستها وتلقي الضوء على قراراتها وتصرفاتها وتجعل منها موضوعاً للنقد والاعتراض . ويرى الانجليز أن المعارضة البرلمانية تعتبر أصدق تعبيراً عن رأي الشعب في انتقاد تصرفات الحكومة بحكمة وتدبر وعن طريقها تمارس الديمقراطية الحقيقية . لذلك فإن حق المعارضة في ابداء آرائها وإن ضايقت من في السلطة يعتبر من الحقوق المقدسة في نظر الجميع بمن فيهم رجال الحكومة من الحزب الحاكم . ولعل فولتير Voltaire قد أحسن التعبير عن هذا المعنى الذي يستشعره المواطن الانجليزي عندما قال « أنا أرفض ما تقول ، ولكني أدافع حتى الموت عن

---

(١) راجع : B. Schwartz, American constitutional law, 1955, P. 88.

حقك في أن تقوله »[1] .

ويؤكد الفقهاء الانجليز أن الدستور البريطاني لم يجد مجالاً للاستفتاء أو لوسائل الديمقراطية المباشرة بصفة عامة على أساس أن الحزب الذي يصل إلى السلطة بعد انتخابات عامة يكون لديه تفويض من الناخبين بتحقيق كل وعوده الانتخابية[2] . وتقوم المعارضة بدورها في انتقاد الحزب الحاكم إذا خرج عن حدود التفويض[3] . حقيقة أن واجب الحكومة هو أن تحكم ، ومن الصعب القول بأن كل قراراتها تستند إلى السلطة المخولة لها سلفاً من هيئة الناخبين ، لأن السلطة الحكومية في النظام البرلماني لا يستقيم أمرها بالاعتماد الصارم على التفويض . كما أن الهيئة الانتخابية لا نصيب لها في العملية التشريعية . ومع ذلك فباستثناء حالة الضرورة لا يستطيع البرلمان أن

---

(١) راجع : J. Harvey & L. Bather. The British Constitution, 1960, P. 12, 150.

(٢) وقد تكون هذه الوعود أحياناً مبالغاً فيها خاصة اذا اتخذت في الاجتماعات الموسعة للمؤتمرات السياسية للحزب . وفي هذه الحالة يصعب الالتزام بها .

(٣) راجع : E.C.S. Wade & A.W. Bradley, Constitutional, law, 1973, P. 57-58.

وقد جاء بصفحة ٥٧ ما يلي :

« Some constitutions provide that constitutional changes shall only take effect with the consent of the electorale obtained by a referendum. The referendum need not be confined to constitutional issues... Our constitution does not find a place for any machinery of direct democracy, but the view that the party which has come into power after a general election has a mandate from the electorate to implement by legislation the whole of its election promises has been increasingly urged of late. Equally any departure from the mandate is apt to be criticised by the opposition... ».

يطيل من مدة نيابته . ويجب أن يمارس الناخبون في فترات منتظمة سلطتهم السياسية العليا في اختيار ممثليهم . مما يجعل البرلمان يمارس سلطته التشريعية وفي فكره مسؤوليته أمام الناخبين [١] ويتمثل الهدف الحقيقي للمعارضة في ضمان تقوية مركزها في الانتخابات المقبلة . لذلك فإنها تقوم بتمحيص مشروعات الحكومة وقراراتها . وتنتقد سياساتها واتجاهاتها ، وتراقب أعمال الإدارة وتتحقق من سلامتها . ويتم ذلك بنوع من الصدق والاخلاص والتفكير . لأن المعارضة مسؤولة واعية ، تعلم وتتوقع وهي تنتقد الحكومة القائمة أنها قد تستدعي بواسطة الأغلبية الانتخابية لتحمل مسؤولية الحكم في أية لحظة من اللحظات . وأحياناً عن طريق حل البرلمان والتعجيل باجراء الانتخابات قبل موعدها. ويزيد من أهمية المعارضة بالنسبة للشعب ، أنها تعتبر شعار الحرية المعترف به من الجميع [٢] .

---

(١) وهذا لا يمنع من ان البرلمان البريطاني باعتباره غير مقيد بقانون أعلى يستطيع ان يدخل طريقة الاستفتاء في النظام الدستوري الانجليزي وكل ما في الأمر هو أن نفس البرلمان أو برلمان لا حق يستطيع ان يلغي قانون الاستفتاء . راجع :

O.H. Phillips, constitutional and administrative law, 4e ed., 1967, P. 74.

(٢) راجع هارفي وبيذر — المرجع السابق ص ١٥٥ ـ ١٥٧ .

المبحث الثاني

صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء

أصبحت أغلب المسائل العامة في الدولة الحديثة تصطبغ بصبغة فنية معقدة يصعب على غير المتخصص في مجالها اتخاذ القرار الصائب بشأنها. لذلك وجدت البرلمانات العصرية نفسها مضطرة إلى تقسيم أعضائها إلى لجان متخصصة، تقوم كل منها ببحث ودراسة المسائل الداخلة في إطار تخصصها واعداد تقرير عنها قبل عرضها على البرلمان للمناقشة والتصويت. لذلك فليس من الحكمة ترك مهمة تقرير شؤون الحكم لعامة الشعب ممن لا تتوافر فيهم الكفاءة الكافية لصحة تقديرها[1].

---

(١) ومع ذلك يرى بعض الفقهاء « أن الديمقراطية إذ ترد سلطة الحكم إلى الشعب ، فإنه لا يصح النعي عليها بحجة عدم قدرة الشعب ونقص خبرته السياسية لممارسة شؤون السلطة . إن مثل هذا الطعن إنما يصدر في تصورنا عن محاولة تستهدف النعي على الديمقراطية ذاتها ، باعتبارها نظاماً سياسياً غير ملائم لاستعدادات الشعوب ..... إن مثل هذا النعي على قدرة الشعوب . ينسى الحقيقة الواقعة في الآونة الحاضرة ، والتي تؤكد بما لا يدع مجالا للشك أن الشعوب في كل بلاد الدنيا قد وعت كثيراً دورها الهام في الحياة السياسية ، كما أنها بسبب انتشار أجهزة الاعلام ، وبسبب سهولة المواصلات بين جميع الشعوب ، ثم بسبب انتشار التعليم وانتشار مبدأ الاقتراع العام ، انها بسبب كل ذلك أصبحت في الآونة الأخيرة قادرة على كل أعمال الحكم، فقد جمعت من العلم والثقافة والوعي ، ما أسقط كل حجج المعارضين والمترددين». =

لذلك يعتبر بعض الفقهاء الاستفتاء تحكيماً للسوقة [1] .

ويؤكد معارضو الاستفتاء أن الاقتراع على مسائل سياسية معقدة يعد أصعب على المقترعين من التصويت في الانتخابات . فصعوبة الاختيارات السياسية واتخاذ القرارات كثيراً ما تدفع أعضاء البرلمان — وهم متفرغون مأجورون مجهزون للقيام بهذا العمل — إلى عدم البت في مسائل كثيرة يعتبرونها من التفصيلات التي يتركون أمر الفصل فيها للادارة . ومن غير المعقول والحال كذلك الاعتقاد بأن مجرد احتساب أصوات الناس يمكن أن يعطي الحل الصحيح لأي مسألة عامة تعرض للاقتراع . وكثيراً ما يكون الرأي العام تجاه مسألة من المسائل سطحياً ليس من الحكمة قبوله بطريقة عمياء دون تدبر أو ترو أو مداولة أو تسوية قبل اتخاذ القرار . كما أنه يخشى أن يشجع اقتراع الرأي العام المسؤولين في الدولة على محاولة ارضاء المقترع العادي أو المتوسط أكثر من محاولة تقديم قيادة واعية . وهذا لا يمنع من وجوب معرفة اتجاه الرأي العام تجاه بعض المسائل الكبرى ليضعه المسؤولون في الاعتبار ولامكان الاستفادة منه خاصة في اقناع المواطنين بقبول سياسة معينة أو للتغلب على الاتجاهات غير الحكيمة . ففي النظام الديمقراطي يجب على القائد الحكيم

— راجع : الدكتور طعيمة الجرف : الدول — ١٩٧٣ — ص ٤٨١ .

ونحن مع اتفاقنا مع المؤلف في تأكيد حق كافة الشعوب في حكم نفسها وديمقراطية انظمتها ، لا نحبذ الرجوع إلى وسائل الديمقراطية المباشرة في البلاد المتخلفة . وذلك لما نراه في مصر — كمثال للدول المتخلفة — من عدم قدرة عامة الشعب — الذي تزيد نسبة الأمية فيه عن ٧٠٪ من أفراده — على صحة الحكم على المسائل العامة أو اتخاذ المواقف الموضوعية المدروسة من مشاكل الحكم . وذلك على الاقل إلى أن توجد بها الأحزاب القوية والمعارضة القادرة على منافسة الحكومة في السلطة .

(١) راجع :

الدكتور السيد صبري — المرجع السابق — ص ١١٧ .

أن يقود مواطنيه كما يجب أن يتبعهم (١) .

يضاف إلى ذلك أن السياسة هي مسألة رأي يصعب إن لم يستحيل ترجمتها إلى مجرد اختيار بين نعم أو لا ، وإنما يجب أولاً أن تشكل في قالب أو شكل معين . وتساهم المعارضة في هذه العملية ، لأن السياسة ليست كما هو شائع – هي مجرد نتاج قاعدة الأغلبية ، ولكنها الحكم القائم على المناقشة وتبادل وجهات النظر وتحكيم العقل والتأييد والاعتراض والتراضي بين الأغلبية والمعارضة (٢) .

كما أن موضوعات الاستفتاء وإن بدت بسيطة متميزة في أعين الناس ، تكون في الغالب وفي ضوء الظروف المحيطة مركبة مرتبطة بمسائل أخرى كثيرة يصعب عزلها عنها . لذلك تضطر الأحزاب السياسية إلى القيام بدور كبير في بيان موضوعات الاستفتاء وتحليلها والدعاية لها أو ضدها ، مع ما يستتبع من مشاحنات ونفقات . وعندما يعلم المقترعون بالاتجاهات السياسية لكل من الأحزاب المؤيدة لموضوع الاستفتاء أو المعارضة له يصبح من الصعب عليهم فصل المسألة موضوع الاستفتاء والحكم عليها مع تجاهل الاتجاهات العامة لهذه الأحزاب ومواقفها من المسائل السياسية الأخرى . وقد أثبتت

---

(١) راجع كار – المرجع السابق – ص ٢٣٦ . حيث يقول المؤلف :

« In a democracy a wise leader must lead as well as follow ».

(٢) راجع : J. Harvy & L. Bather, The british constitution, third edition, 1972, P. 154.

ويقول الفقهاء الانجليز إن الديمقراطية البريطانية تقوم على أساس مبدأ التراضي أو القبول القائم على الاحتكام إلى العقل والتصويت الحر ، وتأتي النتائج فيها من مقارعة الحجة بالأخرى . وحيث إن الآراء لا بد وأن تختلف ، وأنه من المستحيل تطبيق قاعدة أن « مايمس الكل يجب أن يوافق علية الجميع » ، فلا مفر من تطبيق قاعدة الأغلبية ، ولكن مع أخذ رأي الأقلية في الاعتبار . وهذا المنطق الجدير بالقبول تؤكده الشريعة الاسلامية منذ قرون طويلة كما سبق أن أوضحنا .

التجارب أنه حتّى إذا أتفق جميع الأطراف على فصل مسألة معينة عن غيرها من الأمور لأخذ رأي الشعب فيها وحدها ، فإن مسائل أخرى متعددة تفرض نفسها على تفكير المقترعين . فقد حدث في استراليا عام ١٩٢٩ أن قبلت الحكومة اقتراح المعارضة بعرض قانون الغاء التحكيم على الشعب في صورة استفتاء . وبعد اجراء الاستفتاء ثبت أن مصير هذا القانون لم يكن المسألة الوحيدة الّتي على أساسها تم التصويت : على الرغم من إرادة منظمي الاستفتاء. وحدث في انجلترا نفسها عام ١٩٣٤ أن أجري استفتاء غير رسمي نظمته عصبة الأمم وعرف باسم اقتراع السلام Peace Ballot وطرحت فيه أسئلة متصلة بموضوع مبادىء عصبة الأمم [illegible] عشر مليوناً من أصحاب حق الاقتراع . ومع إن هذا الاستفتاء لم يكن رسمياً فقد أثبتت تجربته صعوبة الحصول منه على نتائج سديدة بالنسبة لموضوعه[1] .

ومن الخطأ — كما قلنا — الاعتقاد بأن كافة القضايا العامة يمكن أن تحل بترجمتها « بنعم » أو « لا » وعرضها على التصويت الشعبي . صحيح أن الافتراضين المتناقضين (نعم ولا) لا يمكن أن يكونا حقيقيين معاً وفي نفس الوقت ، ولكنه ليس هناك ما يمنع من الناحية المنطقية من أن يكونا مزيفين معاً . ومن الأمثلة الطريفة الّتي تذكر تأييداً لذلك في هذا المجال ذلك الاختيار المر الذي طلبه القاضي من متهم بضرب زوجته بين « نعم » أو « لا » للاجابة على السؤال الذي وضعه أمامه وهو « هل أقلعت عن ضرب زوجتك » [2] . ولم يكن هذا السؤال البسيط غير خدعة يخسر فيها المتهم القضية أياً كانت إجابته ، لأن المسكين لم يكن يضرب زوجته على الإطلاق . لذلك فإنه من الأفضل أن يطلب من المقترع الاختيار بين عدة حلول معروضة عليه ، كما

---

(١) راجع : Cecil Emden, The people and the constitution, Second edition, P. 298.

(٢) راجع : J. Melingnon, Dictionnaire de politique, article plébiscite, cité par Denquin, P. 273.

يحدث في سويسرا عندما يختار المصوت بين ثلاث قوانين هي القانون المطبق والقانون المقترح من المواطنين والمشروع المقدم من البرلمان . ومع ذلك فإن تعدد الخيارات المعروضة على الناخبين ليس بلسماً شافياً للمشكلة ، إذ قد يفضلون حلاً أو حلولاً غيرها . وقد حدث فعلاً في سنغافورة في استفتاء أول سبتمبر عام ١٩٦٢ أن قدمت للناخب ثلاث خيارات: هي الاندماج الكامل مع ماليزيا الكبرى ، واندماج يبقى قدراً من الاستقلال ، واندماج تحدد شروطه فيما بعد ... ولم تكن إمكانية رفض الاندماج معطاه للناخب الذي يفضل ذلك. ويجب أن يلاحظ في حالة تعدد الحلول المعروضة للاختيار [illegible] فإذا كنا أمام ثلاثة حلول ، وكان اثنان منها يمثلان تنويعاً لنفس الاتجاه ويتعارضان مع الحل الثالث ، ففي هذه الحالة ستكون فرصة النجاح أكبر أمام الحل الأخير وإن مثل اتجاه الأقلية ، وذلك بفضل انقسام خصومه . بالاضافة إلى أن مؤيد الاتجاه الأول سيكون مضطراً إلى تفضيل الاختيار الذي أمامه فرصة أكبر للنجاح رغم أنه قد يرضيه أقل [1] .

---

(١) راجع : Denquin, Référendum et plébiscite, 1976, P. 271 et suiv.

المبحث الثالث

زيادة أعباء المواطنين السياسية

تؤدي كثرة الرجوع إلى الشعب عن طريق الاستفتاء إلى زيادة أعباء المواطنين السياسية واثقال كاهلهم رغم أنهم مثقلون بالفعل بما قد يجاوز طاقتهم من أعباء متمثلة في عمليات الانتخاب المختلفة التي لم يحسن المواطنون القيام بها حتى الآن ، سواء من حيث الحرص على حضورها والمساهمة فيها ، أم من حيث الاختيار بين المرشحين وتغليب الاعتبارات الموضوعية المتصلة بالصالح العام على الاعتبارات الشخصية والحزبية . وتستلزم المساهمة المباشرة في ممارسة شؤون الحكم من الوقت والاستعداد ما يصعب توافره لدى عامة المواطنين .

وإذا أخذنا سويسرا – وهي دولة ديمقراطية متقدمة – كمثال لذلك لوجدنا أن ممارسة الحقوق السياسية تفرض على المواطن واجبات كثيرة وتأهب دائم . فبالاضافة إلى انتخابات الجمعيات التشريعية على المستوى الفيدرالي وعلى مستوى الولايات والبلديات ، وانتخابات بعض الموظفين والقضاة ، يوجد الاستفتاء الدستوري الاجباري في الاتحاد والولايات ، والاستفتاء التشريعي الاختياري في الاتحاد والاجباري في الولايات ، والاستفتاء المالي في الولايات والبلديات . كذلك حق الاقتراح الدستوري على المستوى الفيدرالي . والدستوري والتشريعي على مستوى الولايات . وقد

ثبت أن المواطن السويسري لا يستطيع القيام بكل هذه الأعباء العامة على الوجه اللائق . فعلى مستوى الولايات ظهر أن مساهمة المواطنين في تسيير أنظمة الديمقراطية المباشرة ضعيفة لدرجة أن نسبة المشتركين في التصويت لا تجاوز ٢٥٪ من عدد الناخبين. وعلى المستوى الفيدرالي تصل نسبة الغياب أحياناً إلى ٦٠٪ من عدد المقترعين[١] . ومثـل هذه البيانات تدل عـلى قلة حماس المواطنين أو تحملهم لممـارسة وسائل الديمقراطية المباشرة . وتؤكـد أن اتباع هذه السبل ليس بالأمر الهين . خاصة إذا أضفنا إلى ذلك أن ذهاب كثير من المواطنين إلى صناديق الاقتراع يتم لمجرد الموافقة أو الرفض دون عناية كافية . وليس لتزكية إرادة مدروسة في المسألة المطروحة .

وإذا كان هذا هو الحال في دولة ديمقراطية عريقة واعية كسويسرا ، فلا شك في صعوبة تحمل المواطنين في الدول الفقيرة والمتخلفة لمزيد من الأعباء السياسية أكثر من قيامهم باختيار ممثليهم في السلطة ، خاصة وأنهم لم يحسنوا هذا الاختيار بعد . ويزداد وضوح صعوبة المساهمة المباشرة في شؤون الحكم إذا أدركنا مدى ما يعانيه المواطن في هذه البلاد من جهد يكاد يستغرق وقت يقظته في سبيل كسب قوته والحصول على حوائجه الضرورية .

---

(١) راجع : R. Girod, Facteurs de l'abstentionnisme en Suisse, Rev. fr. de sc. pol., 1953, P. 599 et suiv.

المبحث الرابع

التقليل من أهمية البرلمانات

قيل إن ادخال الاستفتاءات الشعبية في النظام البرلماني يقلل من أهمية الانتخابات العامة. إذ إن النظر إلى الاستفتاء كنظام أعلى مرتبة، عن طريقه يتخذ الشعب قراراته مباشرة ليفصل بها في المسائل الأكثر أهمية، من شأنه أن يعرض مبدأ الحكومة النيابية للخطر ويقلل من أهمية البرلمانات أو يحولها إلى مجرد أندية للخطب السياسية تتقلص سلطاتها كلما زاد مجال الاستفتاء، كما يقلل من احساس أعضائها بالمسؤولية.

ويقال إن الاستفتاء الشعبي يمكن أن يسمح لرئيس الدولة بانتهاز فرصة رفض الشعب لقوانين أقرها البرلمان للقضاء عليه بحجة الدفاع عن مصالح الشعب. فيصبح الاستفتاء بذلك خطراً على الحريات الفردية [1].

ويرد أنصار الاستفتاء الشعبي على ذلك بالقول بأن الاستفتاء لا يقلل من شأن البرلمانات وإنما يزيد من قيمتها؛ لأنه يلزم أعضاءها باعداد القوانين بعناية أكبر، ويفرض عليهم واجب شرح أعمالهم وتبريرها أمام الشعب، كما يسمح لهم بقيادة الاتجاهات المتقابلة في الاستفتاء ويتيح لهم فرصة الظهور والتكوين كرجال دولة وزعماء.

---

(١) راجع : الدكتور السيد صبري : المرجع السابق – ص ١٢٠، ١٢١.
ويقول تعليقاً على ذلك إن « هذا العيب لا يعدو الفكاهة؛ لأنه من غير المستساغ أن يحرم الرئيس التنفيذي الشعب من حرياته العامة بحجة حمايته ». وهذه الفكاهة – في رأينا – قد أصبحت الان حقيقة في بعض الدول.

المبحث الخامس

الجمود وصعوبة التغيير

يعاب على الاستفتاء كذلك أن نتائجه غالباً محافظة تقاوم التجديد والتغيير وتدعو إلى ابقاء الأوضاع على ما هي فيما يتعلق بالمشروعات موضوع الاستفتاء. وهذا هو ما أثبتته التجارب خاصة في سويسرا موطن الاستفتاء الأصلي التي ظلت إلى سنوات قليلة هي البلد الديمقراطي الوحيد الذي يرفض التصويت النسائي في مختلف الولايات بسبب معارضة المواطنين في الاستفتاء لمنح المرأة حق الانتخاب [1].

ويقول الفقهاء الانجليز إن تجربة الديمقراطية المباشرة قد كشفت أن الناخب عندما يواجه بمسألة منعزلة في استفتاء يكون بطيئاً في ترجيح أي تغيير في الوضع القائم. وإن النظام البرلماني يجعل الحكومة أكثر مرونة بل وأكثر فعالية ورعاية للشؤون العامة للجماعة ككل [2].

---

(١) ففي عام ١٩٧٢ أعطيت المرأة حق التصويت في المقاطعات الآتية :

Saint-Gall, Brène, Les Grisons, Bâle, Vaud, Genève, Neuchâtel et Zurich.

راجع أندريه هوريو — المرجع السابق — ص ٤٤٧ .

(٢) راجع : E.C.S. Wade & A.W. Bradley, constitutional law, 8e ed., 1973, P. 58.

غير أن هذا القول لاينطبق في الحقيقة إلا على البلاد المتقدمة ذات الشعوب الواعية التي تحاول التفكير والتريث قبل الموافقة على موضوعات الاستفتاء. أما في البلاد المتخلفة ذات الشعوب الأمية في أغلبيتها فإن المقترعين يوافقون عادة على ما يعرض في الاستفتاء بطريقة شبه آلية. فتم بناء على موافقتهم السطحية كل التغييرات والتجديدات التي تريدها الحكومات.

المبحث السادس

تزييف نتائج الاستفتاء

ثبت أن الاستفتاءات غير جدية ولا مجدية من حيث الواقع في البلاد المتخلفة. إذ تأتي نتائجها عادة إيجابية. وتكون موافقة الشعب فيها – بالجد أو بالهزل – بأغلبية تقارب الاجماع، بل وبنسبة تجاوز ٩٩٪ من مجموع الأصوات أحياناً. ولم يحدث في دولة متخلفة – على حد علمنا – أن رفض الشعب الموافقة على أي استفتاء. وتفسر هذه الموافقة إما بتزييف نتيجة الاستفتاء من جانب القائمين عليه وهذا هو الراجح. وأما بخوف الناس من بطش الحاكم في حالة الرفض. وإما بعدم أكتراثهم بموضوع الاستفتاء أو عدم فهمهم له.

وذلك بخلاف الحال في البلاد المتقدمة ذات الأنظمة الديمقراطية الحرة حيث تكون الاستفتاءات غالباً على درجة لائقة من النجاح، ويكون الرأي فيها قائماً في الغالب على أسس ومبررات معقولة بفضل الدور الهام الذي تلعبه الأحزاب السياسية في بيان موضوعاتها وتقييمها من وجهتي النظر المؤيدة والمعارضة، ولا يجد الشعب غضاضة في رفض ما لا يروق له منها. وقد حدث فعلاً أن رفض الشعب الفرنسي الموافقة على المشروع الأول لدستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦، كما رفض الموافقة على التعديلات التي اقترح الرئيس شارل ديجول في أبريل عام ١٩٦٩ أدخالها على دستور

الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ .

ولا شك في أن تزييف نتائج الاستفتاء يفقده كل قيمة حقيقية . ويجعل منه مجرد سند لتبرير ما قد لا يستحق التبرير من الأعمال العامة . ويزداد ضرر الاستفتاء عندما يعلم المواطنون بتزييف نتائجه أو يتشككون في صحتها ، وهو ما يحدث حتى بين عامة الناس في البلاد المتخلفة .

المبحث السابع

بطء اتخاذ القرارات

لا يتناسب نظام الاستفتاء الشعبي بما تنطوي عليه من اجراءات وما يستغرقه من وقت مع القرارات العامة التي لا تحتمل التأخير . كما يؤدي إلى إعاقة اتخاذ القرارات الحاسمة بطريقة سريعة ملائمة ، ويستلزم عادة منح الحكومة قدراً كبيراً من سلطة التقدير وحرية التصرف في أدائها لأعمالها المتصلة بموضوعه . وفي هذه الحالة ليس هناك ما يضمن التزام الحكومة بالتصرف بما يتوافق ورغبات الشعب ولا تتجاوز سلطاتها ، خاصة وإن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة [1] . لذلك أصبحت رقابة المعارضة البرلمانية للحكومة ضرورة لا غنى عنها لنجاح أي نظام ديمقراطي في العصر الحديث .

ويؤدي بطء الاستفتاء كوسيلة لاتخاذ القرارات السياسية إلى قلة الرجوع إليه عملاً . وفي الحقيقة لا تستخدم الحكومة الاستفتاء غالباً إلاعندما تشك في إمكان الوصول إلى ما تريد من قرارات أو قوانين عن طريق الرجوع إلى البرلمان، أو عندما تتولى الحكومة أو رئيس الدولة القيام بعمل كافة سلطات الدولة في نوع من الحكم المطلق الذي لا مكان فيه للبرلمان قانوناً أو عملاً .

---

(١) قال اللورد أكتون Acton

« Powder tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely ».

راجع في ذلك :

J. Harvey & L. Bather, The british constitution, 1966, P. 3.

المبحث الثامن

ارتفاع نسبة تغيب المقترعين

لا شك أن ارتفاع نسبة التغيب عن الاشتراك في الاستفتاء يقلل من قيمته ، وعندما تصل نسبة الغياب إلى حد معين يتأثر التفسير الذي يمكن أن يعطي لنتائج التصويت في الاستفتاء ، وتصبح هذه النتائج زائفة إذا ما قورنت بتلك التي يمكن الحصول عليها في حالة إدلاء المتغيبين بأصواتهم ، بل ويثور الشك حول مشروعية القوانين أو القرارات التي اتخذت بناء على الاستفتاء الذي ارتفعت فيه نسبة الغياب (١) .

وقد أثبتت التجارب أن الشعب لا يهتم كثيراً باستخدام امتيازاته في الديمقراطية المباشرة . فعندما كان عدد سكان مدينة أثينا لا يجاوز أربعين ألف مواطن كان يكفي حضور ستة آلاف منهم فقط لكي تكون القرارات المتخذة صحيحة . وكذلك لم يكن يحضر الجمعيات الرومانية غير أعداد غير كبيرة من المواطنين أغلبهم من المترفين أو العاطلين أو قليلي العمل من أصحاب الولع السياسي أو ذوي الرغبة في التسلية (٢) . وتصل نسبة التغيب

---

(١) ونفس الشيء يصدق على الانتخابات التي ترتفع فيها نسبة تغيب الناخبين .

(٢) راجع بوردو : مطول العلوم السياسية — المرجع السابق — هامش ص ٥٧١ ويشير إلى :

في التصويت في سويسرا الآن إلى النصف تقريباً [1] على الرغم من درجة الوعي التي وصل إليها المواطنون هناك [2] . ومن الغريب أن حكومات الدول الشيوعية والمتخلفة – رغم انخفاض درجة وعي سكانها – تدعي عادة ان نسبة التغيب في الاقتراع العام بها تقل عن ١٠٪ فقط من عدد الأسماء المدرجة في جداول الاقتراع . ولا شك في عدم صحة مثل هذا الادعاء .

أسباب التغيب عن التصويت :

ويرجع التغيب عن التصويت في الاستفتاء إلى أسباب متعددة يمكن ايجازها فيما يلي : –

١ – عدم الاهتمام بالمسائل العامة وقلة المنفعة التي يعلقها الناخبون عليها . وقد ثبت باستطلاع الرأي أن المنفعة التي يعلقها الناخبون على السياسة ليست أكبر من تلك يعلقها عليها الغائبون غير المكترثين [3] . وقد يرجع ذلك إلى انخفاض درجة الوعي ومستوى الثقافة بصورة لا تسمح للمواطنين بتبين أثر وأهمية التصويت بالنسبة للحياة العامة وحل مشاكل الجماهير . وهذا يصدق

— A. Aymard, Etudes d'histoire ancien, 1966, P. 280.
— J. Gaudemet, Gouvernés et gouvernants dans le monde grec et romain, in Rec. de la société J. Bodin, t. XXIII, 1968, P. 26.

(١) بوردو – المرجع السابق – ص ٢٥١ ، ٢٦٥ .
(٢) وعندما اقتربت نسبة الحضور في انتخابات الجمعية الوطنية الفرنسية التي أجريت في مارس عام ١٩٧٨ من ٨٥٪ اعتبر ذلك حدثاً هاماً غير مألوف. ويرجع ارتفاع النسبة في هذه المرة إلى هذا الحد إلى محاولة اليسار الفرنسي الحصول على الاغلبية البرلمانية لاحداث تغييرات جوهرية جذرية في المجتمع الفرنسي وأنظمته ، مما جعل المنافسة بين الفرنسيين تصل إلى ذروتها ودفع الذين اعتادوا التغيب في الانتخابات إلى الحرص على حضورها خشية وصول اليسار إلى السلطة .
(٣) راجع جورج بوردو – المرجع السابق – هامش ص ٢٦٨ .

على البلاد المتخلفة على وجه الخصوص .

٢ – خمول المعركة الانتخابية أو الاستفتائية والنضال بين الاتجاهات والأحزاب مما يقلل الهمة والحماس . وهذا السبب من أسباب التغيب يكون أكثر وضوحاً في البلاد الدكتاتورية حيث تنعدم المعارضة وتسود سيطرة الحزب الواحد فعلاً أو قانوناً .

٣ – تناقض الاتجاهات قد يشل الناخب ويجعل من الصعب عليه الترجيح بينها ، خاصة عندما يكون موضوع الاستفتاء صعباً معقداً أو فنياً يصعب على المواطن العادي أن يتبين وجه الصواب بشأنه ليختار بين هذه الاتجاهات التي يستند كل منها إلى حجج واعتبارات يمكن قبولها .

٤ – كثرة أو تكرار التصويت وطلب الرأي لدرجة تصيب الناخبين بالملل والتعب خاصة عندما يتأخر شعورهم بالأثر المباشر لنتيجة مواقفهم في الاقتراعات السابقة .

٥ – مجانية التصويت باعتباره عبئاً من الأعباء العامة يقوم به المواطنون بلا مقابل مباشر . ويكون أثر هذه المجانية أكبر في البلاد الفقيرة حيث تزداد الحاجة إلى السعي لتحصيل الرزق وعدم إضاعة الوقت فيما يعتقد أنه لا طائل من ورائه .

٦ – عدم الثقة في نتائج الاستفتاء وما يخلقه في نفسية أصحاب الأصوات من عدم جدوى تحمل مشقة الذهاب للادلاء بالصوت ما دامت النتائج تزيف وتعلن بالصورة التي تريدها الحكومة . ويحدث ذلك على وجه الخصوص في البلدان المتخلفة مما يدفع حكوماتها إلى اتباع نظام الاقتراع الإجباري وفرض عقوبات على المتغيبين عن التصويت بغير عذر .

٧ – التقاليد المحلية والانتماءات الإجتماعية والمهنية تساهم أحياناً في خلق حالة عدم اكتراث المواطنين بالمساهمة في الاقتراعات العامة .

٨ — قلة الهمة بالنسبة للاقتراعات المحلية رغم أن موضوعاتها أقرب مساساً بالمقترعين من الموضوعات القومية . وذلك باستثناء الحالات التي تتعلق بموضوعات محلية هامة حساسة تثير شكوى الجماهير وتتطلب علاجاً سريعاً حاسماً (١) .

أسباب رفض التصويت الاجباري :

لجأت بعض الدول — خاصة المتخلفة — إلى تجريم أو وضع جزاء على التغيب عن الإدلاء بالصوت في الاستفتاءات والانتخابات العامة . ورفض المشرع الفرنسي ذلك حتى الآن للاعتبارات الآتية :

١ — إن العقوبة المالية في صورة الغرامة لا تكون فعالة إذا كان مبلغها منخفضاً ، أما إذا كان مرتفعاً فإنها تثقل كاهل ضعيفي الدخل من المواطنين بوجه خاص .

٢ — إن اجبارية التصويت قد تدفع المواطن إلى الذهاب إلى لجنة الاقتراع لمجرد عدم التعرض للعقاب .

٣ — إنه من المنطق أن يكون جزاء المخالفة السياسية سياسياً وليس جنائياً . ومن الجزاءات السياسية التي يمكن فرضها على من يهمل أو يقصر أو يتغيب عن الادلاء برأيه في الاستفتاءات أو الانتخابات العامة دون عذر مقبول الاستبعاد من التصويت العام بصفة مؤقتة ، أو حتى دائمة على اعتبار أن الحق الذي يهمل فلا يستعمل مطلقاً يجب أن يسقط بالتقادم . ومن هذه الجزاءات أيضاً سقوط الحق في الترشيح للمناصب السياسية (٢) .

---

(١) راجع : A. Lancelot, L'absentionnisme électoral en France, 1968.

(٢) وقد حدث أن قدم أحد النواب الفرنسيين بالفعل اقتراحاً باضافة مادة جديدة إلى قانون الانتخاب الفرنسي برقم ٧ مكرر تقضي بأن يحذف من جدول الانتخاب لمدة =

٤ ـ إنه من الممكن التخفيف من ظاهرة التغيب أو الحد منها بمعالجة بعض أسبابها ووضع التسهيلات الممكنة بالنسبة لممارسة حق التصويت مثل إباحة التصويت بالمراسلة أو بالتفويض (١) .

٥ ـ إن اقامة الاستفتاءات أو الانتخابات في يوم عطلة مدفوع الأجر كما هو الحال في انجلترا يتضمن أيضاً تفرقة بين المواطنين لأن التغيب لن يؤدي إلى استبعاد النقص في الدخل إلا بالنسبة للاجراء فقط .

= أربع سنوات اسم كل من يتغيب عن التصويت في الانتخابات العامة أو الاستفتاءات دون اثبات أحد الاعذار التي تحدد بمرسوم . وذلك مرتين متتابعتين أو ثلاث مرات غير متتابعة خلال خمس سنوات . ويعتبر التغيب أنه لمرة واحدة إذا كان الانتخاب يتم على دورتين (أصلي واعادة) . وفي حالة العود إلى الغياب يكون الجزاء هو الطرد النهائي من جداول الانتخاب .

(١) راجع : Georges Berlia, Le référendum du 23 avril 1972, R.D.P., 1972, P. 936.

غير أن الجزاءات السياسية لا تؤثر فيمن يعزفون عن السياسة ويرغبون عن ممارستها ، وهم كثرة في البلاد المتخلفة على وجه الخصوص .

المبحث التاسع

زيادة الأعباء المالية للدولة

وأخيراً فإن من عيوب نظام الاستفتاء الشعبي كذلك أنه يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية للدولة بما يتطلبه من نفقات كثيرة لاعداده واتمامه ، سواء تمثلت هذه النفقات في أجور العاملين المكلفين بإنجاز أعماله ، أو في أثمان المطبوعات والأدوات المستخدمة فيه ، أو غير ذلك من أوجه الانفاق التي يستلزمها . يضاف إلى ذلك ما يؤدي إليه الاستفتاء من أضرار بالانتاج القومي نتيجة ما يستغرقه من وقت الناخبين الذين تعطل أعمالهم في يوم الاستفتاء إن لم يكن رسمياً ففعلياً . وكلما كثرت الاستفتاءات زادت تكاليفها واتضحت آثارها على ميزانية الدولة [1] .

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة — المرجع السابق — ص ٨١٨ .

الفصل الثالث

عوامل نجاح الاستفتاء

لا شك في قيمة الاستفتاء ــ كوسيلة للديمقراطية المباشرة ــ من الناحية العقلية أو المنطقية ، وبساطته في الناحية القانونية ، وسموه من الناحية الخلقية . ولكن نجاح الاستفتاء من الناحية العملية ــ وهي الأهم لأنها تمثل واقع الحياة ــ يقتضي توافر مقوماته . فقد ثبت عدم نجاح الاستفتاء الشعبي في أي بلد من البلاد إلا بتوافر عوامل أربعة ، اثنان منها يتصلان بالمواطنين وهما كفالة حريات الأفراد وارتفاع مستوى الوعي لديهم ، أما العامل الثالث فيخص موضوع الاستفتاء ، وهو حسن اختيار الموضوع . والعامل الرابع والأخير يتعلق بنزاهة عملية الاستفتاء ذاتها من حيث السرية وأمانة فرز الأصوات وحساب النتائج .

ونتحدث فيما يلي عن كل من هذه العوامل على الترتيب التالي :

ــ كفالة حريات الأفراد .
ــ ارتفاع مستوى الوعي .
ــ حسن اختيار موضوع الاستفتاء .
ــ نزاهة عملية الاستفتاء .

المبحث الأول

كفالة حريات الأفراد

إن الاستفتاء الصحيح لا يمكن أن يحقق أهدافه في إطار ديكتاتوري لا يتمتع فيه المواطنون بالقدر الكافي من الحريات العامة ، خاصة الحرية الشخصية وحرية الرأي وحرية الصحافة وحرية الاجتماع . لذلك لا تعتبر استفتاءات صحيحة ناجحة تلك التي تجري في البلاد المتخلفة والماركسية التي لا يتوافر فيها القسط اللائق من الحريات الحقيقية ، أو تلك التي أجريت في المانيا النازية في عهد هتلر أو في الامبراطورية الفرنسية في عهد نابليون الأول أو الثالث[1] .

لذلك يؤكد الفقهاء أن الاستفتاءات التي تجري «في بلد يعيش تحت ظلال حكم ذي صبغة دكتاتورية إنما هي استفتاءات ... صورية لا تعبر عن رأي المحكومين ، وإنما إرادة الحاكمين ، وبما أن هذه الإرادة معروفة مقدماً ، فكذلك تعرف مقدماً نتائج تلك الاستفتاءات ... وهي عادة حوالي ٩٩,٩٪» [2] فلا بد لنجاح الاستفتاء من كفالة حريات المواطنين في جو من الديمقراطية السليمة . ولا تتوافر هذه الحريات عملاً دون وجود معارضة قوية منظمة ، وهذه المعارضة لا تتحقق عادة إلا في ظل نظام حزبي صحيح .

فليس من المتصور أن يدلي المواطن برأيه الحقيقي في الاستفتاء بحرية وصدق ، وهو يعتقد أن سرية التصويت مسألة صورية لا تمنع أجهزة السلطة

(١) راجع بوردو — المرجع السابق — ص ٢٦٥ .

(٢) الدكتور عبد الحميد متولي : الحريات العامة ص ٢٣٦ ، ٢٣٧ .

من معرفة ما أدلى به من رأي ويدرك ما يمكن أن يناله من أذى في شخصه أو أهله أو ماله إذا خالف برأيه موقف الحكومة وما تريده من المواطنين في هذا الاستفتاء.وعندما يرى المواطن أن يعلم ما وقع بغيره من المعارضين للحكومة من قتل أو سجن أو تشريد أو انتهاك حرمات ، فإنه غالباً ما يؤثر النفاق والسلامة ، ويقول للحكومة في الاستفتاء ما تريده أن يقول ، أو يحاول إذا تجاسر أبطال صوته ان إستطاع بطريقة لا تظهر التعمد ، أو يترك بطاقته بيضاء . أما الذين يرفضون ما تريده الحكومات الدكتاتورية في استفتاءاتها الصورية فهم قلة نادرة من الشجعان أو الزاهدين في الحياة .

ويجب لنجاح الاستفتاء أن يدلي المواطن برأيه في موضوع الاستفتاء متحرراً من أي ارتباط شديد يفقده عنصر الاختيار ، سواء أكان هذا الارتباط عقائدياً أم حزبياً أم طائفياً . وذلك حتى يستطيع أن يقدر بضميره وإدراكه وجه المصلحة في الأمر ويقرر بإرادته الحرة ما يراه . فالديمقراطية المباشرة تفترض قيام نظام المجتمع على أساس الاتجاه الفردي . أما إذا كان الفرد مطيعاً طاعة عمياء لتعليمات الأحزاب خاضعاً خضوعاً تاماً لضغوط المجموعات المؤثرة فإن وسائل الديمقراطية المباشرة تفقد قيمتها وتتحول إلى أداة خطيرة لتقوية السلطات الواقعية وتشويه معنى الديمقراطية . فقد اكدت التجارب العملية في انظمة الحكم انه عندما يتم الاستفتاء بمجتمع مشبع بالايديولوجيات منقاد للمذاهب والتيارات الفكرية فإنه يتحول من وسيلة ديمقراطية في يد المواطنين إلى وسيلة لتأكيد حكم الفرد أو دكتاتورية الحزب . ففي المانيا النازية استطاع الحزب القومي الاشتراكي أن يجعل جماهير الشعب تتخلى عن مسؤولياتها الشخصية وارادتها الحرة لتكون في حالة تأهب كامل للموافقة على ما يريده الحزب . وفي البلاد الماركسية والمتخلفة التي تطبق نظام الاستفتاء يتحول الاستفتاء فيها إلى مجرد وسيلة لاضفاء مظهر الشرعية على إرادة الحاكم ، لأن موافقة الشعب الاجماعية أو شبه الاجماعية تعد أمراً مضموناً يتكرر حدوثه في كل الاستفتاءات التي تقام بها .

المبحث الثاني

ارتفاع مستوى الوعي

إن اجراء استفتاء صحيح جدير بترتيب آثاره يستلزم مجتمعاً على درجة من الوعي والمعرفة تسمح للمواطنين بحسن إدراك الأمور التي تعرض في الاستفتاء تمهيداً للحكم عليها. فليس من المقبول استفتاء شعب أمي لا يعرف حتى القراءة والكتابة وهي مفاتيح العلم المعتادة بين الناس [1] . إذ إن الاستفتاء هو طلب الفتوى ، ولا يتصور أن تطلب الفتوى من جاهل لا علم له [2] .

كما أن إمكان الحكم على موضوع الاستفتاء يستلزم جهداً كبيراً من

---

(١) والعلم في الدنيا نوعان : علم عقلي أو مكتسب يتعلمه الانسان بالقراءة والكتابة والسماع من أهله . وهو الذي يقول فيه الله تعالى « اقرأ وربك الأكرم الذي علم بالقلم علم الانسان ما لم يعلـــم » الآيات ٣ ، ٤ ، ٥ من سورة العلق . وعلم قلبي أولدني يلقى به الله في قلب من يشاء من صفوة عباده . وهو الذي يقول فيه سبحانه (وآتيناه من لدنا علماً) . الآية رقم ٦٥ من سورة الكهف .

(٢) ويقول العميد هوريو إن نجاح نظام الاستفتاء يتطلب تربية مدنية متقدمة أكثر مما يتطلبه نجاح نظام الانتخاب . وذلك لأن المقترع في الاستفتاء مطالب بأن يكون فكرة شخصيته عن القوانين التي تعرض عليه وآثارها ، أما دوره في الانتخاب فيقتصر على اختيار نائب يسلم الأمر إليه .

راجع : M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, P. 606 et suiv

أولي الأمر وعارضي الاستفتاء في شرح موضوعه والتوعية به وتبيان جوانبه المختلفة . ويزداد هذا الجهد حجماً ولزوماً كلما انخفض مستوى وعي الشعب . بل إن هذا الجهد وإن ضوعف لا يجدي كثيراً مع الشعوب التي تغلب عليها الأمية وتصل فيها درجة الوعي إلى الحضيض (١) .

إن القيمة الحقيقية للاستفتاء لا تتحقق إلا حين يفهم كل من يدلي بصوته الموضوع الذي يعطي الرأي فيه ، ويفاضل بين اتجاهي القبول والرفض ويختار احدهما بعد الاقتناع بمبرراته . أما أن يوافق المواطن على موضوع دون معرفة جوهره ، كأن يصوت بالموافقة على دستور لا يعرف حتى خطوطه العريضة ، فإن الاستفتاء في هذه الحالة يكون مظهراً بلا جوهر ، لا فائدة فيه ولا جدوى من ورائه . ويكون المقصود منه هو مجرد اضفاء صفة الشرعية على مسألة من المسائل بطريقة غير جادة أو موضوعية . ولا سيما إذا تعود الناس على الموافقة دون اقتناع كدرب من دروب السلبية أو كنوع من الخوف والنفاق .

---

(١) بل إن بعض الفقهاء يرون أنه « لا يمكن أن يسود الشعب ما دامت جماهير أمية ، معدمة ، ومبعدة عن مراكز القدرة . وما دامت هذه هي حال الجماهير — كما هو الوضع في أمريكا اللاتينية — فإن محترفي السياسة يقبضون على ناصية السلطة تحت راية قائد مستبد . ويكون تسلطهم بغلاف خادع من الانتخابات الديمقراطيــة ويتألب هؤلاء المتسلطون في عصبة حزبية تثرى بتقاسم مغانم الحكم ، وتتضافر لمكافحة كل خطر على سلطتها أو ثروتها ، وتتآزر للقضاء على أي قائد جديد يحاول أن ينشيء حزباً ليتخذه أداة لإحداث انقلاب لانتزاع السلطة من أيدي العصبة المهيمنة ... ويتعذر تحقيق الديمقراطية إذا غلبت الاستكانة السياسية على اكثرية الشعب ، وكانت هذه الأكثرية جاهلة ، وافتقرت إلى الوعي بوحدتها ، أو إلى الوعي بمنفعتها المشتركة ... »
راجع : روبرت ماكيفر : تكوين الدولة — ترجمة الدكتور حسن صعب — ١٩٦٦ — ص ٢٣٨ .

ونــرى أن الاستفتاءات التي يوافق الناس عليها دون أن يفهمــوا موضوعاتها فهما كافياً بعد مناقشة علنية لمختلف وجهات النظر مع ابراز المزايا والعيوب المتعلقة بها تكون عديمة القيمة من الناحية القانونية . وذلك لأن رضا الناس في هذه الحالة معيب ينطوي على جهالة مفسدة لجوهر الرضا في ذاته . والموافقة هنا غير قائمة على أساس . فلا يمكن منطقياً أن تحدث موافقة جدية على شيء غير معلوم . والشرعية المدعي بها استناداً إلى مثل هذه الاستفتاءات تكون كاذبة خاطئة ، أو هي شرعية صورية لا تمت إلى الحقيقة بصلة .

ويتطلب نظام الاستفتاء الشعبي في المواطنين الذين يساهمون في حكم أنفسهم بطريقة مباشرة ــ بالاضافة إلى درجة الوعي المناسبة ــ قدراً لائقاً من حسن الخلق وتقدير المصلحة العامة واعلاء شأنها بالنسبة للمصالح الخاصة والطائفية والحزبية .

لذلك يؤكد الفقهاء أنه ليس من السهل أن نقيم الاستفتاء بحكم عام، إذ إن قيمته الحقيقية تعتمد أساساً على درجة النضج السياسي [1] للشعب الذي يطبقه.

---

(١) راجع بوردو : المرجع السابق ص ١٣٦ حيث يقول المؤلف :

« Il est difficile de porter sur le referendum un jugement général; la valeur de ses résultats dépend essentiellement du degré de maturité politique de peuple dont il provoque l'intervention ».

ويقول موريس هوريو (المرجع السابق ص ٥٥٠) إنه :

« La vérité est que le maniement du referendum exige des populations dont l'éducation civique soit plus développée que pour le maniement du régime électoral. L'électeur est obligé ici de se faire une idée personnelle des lois que l'on soumet à son acceptation et de leurs répercussions. C'est une autre affaire que de choisir un député à qui on s'en remet complètement. Il faut

وقد يرى البعض كعلاج لانخفاض وعي المواطنين أن يكون الاقتراع في الاستفتاء غير مباشر ، على درجتين ، على أساس أن أختيار المندوب ذي الكفاءة والثقة قد يكون أيسر بالنسبة لفلاح القرية أو العامل اليدوي من البت في أمر الدستور ، أو الفصل في النزاع الذي يمكن أن يثور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . وإن كانت هذه الطريقة تفقد الاستفتاء صفته الرئيسية كوسيلة من وسائل الرجوع المباشر إلى الشعب في نظام الديمقراطية شبه المباشرة . فضلاً عن ان اختيار المرشحين الاكفاء وتمييزهم عن غيرهم ليس في الحقيقة بالأمر السهل كما قد يظن البعض .

ونرى أنه إذا لم يتوافر الوعي الكافي لنجاح تطبيق نظام الاستفتاء الشعبي يكون النظام النيابي أفضل وأجدى لحكم الشعوب . إذ في هذا النظام تبحث المسائل قبل اقرارها من جانب نواب على قدر أكبر من الوعي والدراية بالشؤون العامة. ويناقش ما تنطوي عليه من مزايا وعيوب بواسطة كل من المؤيدين والمعارضين . ويسبق ذلك كله دراسة المسائل قبل عرضها للمناقشة دراسة موضوعية بواسطة لجان المجلس المتخصصة . ونحن نفضل الأخذ بالنظام النيابي في البلاد العربية ، وطرح نظام الاستفتاء الشعبي جانباً ، ولو بصفة مؤقتة إلى أن تزداد البلاد وعياً وتقدماً وتقطع شوطاً كافياً في طريق ممارسة الحرية الحقيقية ، وتعدد الآراء الجريئة ، وقوة المعارضة المنظمة التي تعتبر الأساس الأول للديمقراطية الصحيحة .

---

aussi qu'il est de l'initiative, qu'il sache pétitionner et faire des campagnes pour soutenir ses idées et combattre celles des antres. En un mot, il faut que de la compétence soit descendue dans le peuple. Il se peut, il est vrai, que la pratique du referendum développe elle-même cette compétence, mais il serait dangereux de débuter avec des citoyens insuffisamment préparés, parce que des questions extrêmcment grave peuvent être posées dès le début ».

المبحث الثالث

حسن اختيار موضوع الاستفتاء

لنجاح الاستفتاء لا بد من حسن اختيار موضوعه . فيجب ألا يستفتى الشعب في شأن المسائل المعقدة التي لا يفهمها غالبية المواطنين بالقدر الكافي والتي يحتاج البت فيها إلى رأي المتخصصين من أهل الذكر وأولي العلم في مجالها . وإنما يكون الاستفتاء في المسائل البسيطة المعروفة للناس أو التي يسهل إيضاحها وبيانها لهم ، وذلك كمسألة اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر ومسألة تعدد الأحزاب . وتختلف نوعية موضوعات الاستفتاء حسب درجة الوعي العام للمجتمع الذي يتم فيه . فما يصلح موضوعاً لاستفتاء الشعب في بلد متقدم قد لا يصلح لذلك في بلد متخلف (1) .

ويجب أن يكون الموضوع محل الاستفتاء واحداً ، أي بسيطاً غير مركب، محدداً دقيقاً ، وذلك لكي لا يقع الناس في حيرة من الأمر حين يوافقون على بعض ما يعرض عليهم ويعترضون على البعض الآخر ، وحتى يفهم الناس المقصود الحقيقي من سؤال الاستفتاء .

---

(1) ويرى بعض الباحثين أن قدرة رجل الشارع على تقييم نتائج التجارب والسياسات أقوى من مقدرته على تقديم الاقتراحات ووسائل العلاج .
راجع : الدكتور أحمد بدر — المرجع السابق — ص ٤٢٨ .

غير أنه من الصعب إيجاد أساس نظري دقيق للتفرقة بين وحدة وتعدد موضوع الاستفتاء . وقد قيل بأن وحدة الموضوع تعني فقط وحدة الهدف وإن تعددت الوسائل . ولكن التفرقة بين الأهداف والوسائل ليست دائماً من الأمور السهلة ومن الممكن عادة أن نجد نقطة مشتركة بين الوسائل المختلفة ، أو هدفاً واحداً لأكثر النصوص تباعداً . وعلى سبيل المثال يتسائل البعض عما إذا كان موضوع اقتراح ١٨ أغسطس عام ١٩١٦ في سويسرا واحداً ، رغم أنه كان يتضمن بالإضافة إلى الغاء المحاكم العسكرية ، الاعتدال في العقوبات التأديبية . فهل كان يرمي إلى تحقيق هدفين أم أنه كان يضع وسيلتين لتحقيق هدف واحد هو حماية العسكريين ؟ وكذلك بالنسبة لاقتراح ٦ مارس عام ١٩٢٠ الذي تضمن زيادة حالات منح الجنسية ومضاعفة حالات طرد الأجانب . فهل يتعلق الأمر في هذه الحالة بوسيلتين لمنع زيادة عدد الأجانب في الدولة ؟ وذلك رغم أن المقترع قد يوافق على زيادة التوسع في التجنس ويرفض الافراط في الطرد [١] .

والمعيار الأدق للتفرقة بين وحدة وتعدد موضوع الاستفتاء في رأينا ليس هو معيار وحدة الهدف . وذلك لأن الأهداف العامة في الدولة متشابكة مترابطة ، منها القريب ومنها البعيد ، ويمكن القول بأن كافة الاجراءات العامة التي تتخذ في الدولة ترمي أو يجب أن ترمي في النهاية إلى تحقيق هدف بعيد واحد هو المصلحة العامة . وإنما المعيار الذي نحبذه هو إمكان موافقة المقترع على شطر من موضوع الاستفتاء ورفض الآخر . فإذا كان من الممكن تجزئة موضوع الاستفتاء والموافقة على جزء منه ورفض الآخر انتفت وحدته ووجب وضعه في صورة سؤالين لإتاحة الفرصة أمام المصوتين لقبول أحدهما ورفض الآخر .

وتأخذ مشكلة تعدد موضوع الاستفتاء وضعاً خاصاً يصعب تجنبه في حالة

---

(١) راجع دانكان – المرجع السابق – ص ٢٧٧ ، ٢٧٨ .

التصويت الشعبي على دستور أو قانون بأكمله . إذ في هذه الحالة قد يضطر المقترع إلى الموافقة على بعض النصوص التي كان يرفضها لو عرضت وحدها لأنها مرتبطة بأخرى يريدها أو يقبلها . وقد لا يجد حلاً غير رفض قانون بأكمله رغم موافقته على بعض نصوصه لأن البعض الآخر لا يروق له ويؤكد الواقع العملي والتاريخ في سويسرا ذلك . فقد رفض الشعب السويسري عام ١٨٦٦ مشروعاً بالغاء عقوبة الاعدام . وعندما أدخلت هذه القاعدة كإحدى مواد دستور عام ١٨٧٤ قبلت معه [1] . ولكن هذا القبول لم يكن عن رضا حقيقي ، بدليل أنه عندما اثيرت المشكلة مرة أخرى بعد خمس سنوات في استفتاء ١٨ مارس عام ١٨٧٩ ، عدلت هذه المادة وأعيدت عقوبة الاعدام في غير المسائل السياسية . ولعل علاج هذه المشكلة يكون باستلزام موافقة ممثلي الشعب على القانون أو الدستور بعد دراسة مواده ومناقشتها مناقشة حرة كافية على المستويين البرلماني والشعبي ، وذلك قبل عرضه على الاستفتاء .

ويجب أن يكون السؤال الموجه دقيقاً محدداً يضع اختياراً حقيقياً لا صورياً أمام المقترع . فلا يصح أن يتمثل موضوعه في طلب الرأي في مبدأ بديهي ، متفق عليه ، لا يعقل أن يرفضه أحد . وذلك كأن يكون السؤال هو « هل تريد استتباب الأمن في الدولة أم لا ؟ » أو « هل توافق على تأكيد العدالة الاجتماعية أم لا ؟ » .. إلى غير ذلك من الأسئلة التي لا يراد من ورائها في الحقيقة اقرار المبدأ الذي تنطوي عليه ، وإنما مجرد التستر وراء هذه الموافقة الشعبية لاتخاذ الاجراءات التي يراها منظم الاستفتاء . كما يجب ألا يكون السؤال غامضاً يمكن أن يثير في الأذهان أكثر من معنى ، مما يجعل المقترع قد يوافق في الاستفتاء على أساس المعنى الذي يتصوره مع أنه يخالف ذلك الذي قصده واضع الاستفتاء .

ويرى بعض الفقهاء أنه إلى جانب السؤال الصريح الذي يعرض في

---

(١) راجع : دانكان — المرجع السابق — ص ٢٧٥ .

الاستفتاء توجد مسائل ضمنية يمكن استخلاص رأي الشعب فيها من خلال موقفه من السؤال الصريح . وذلك مثل الموافقة على مبدأ الاستفتاء كاجراء . ومثل اعطاء الثقة لشخص مقترح موضوع الاستفتاء في حالة الموافقة عليه . غير أن هذه الموافقات الشعبية الضمنية يصعب التسليم بها وتثير كثيراً من الجدل والخلاف بين الفقهاء كما سبق أن رأينا عند حديثنا عن استفتاءات الجمهورية الخامسة الفرنسية .

المبحث الرابع

نزاهة عملية الاستفتاء

لنجاح الاستفتاء أخيراً يجب أن يتصف بالنزاهة والحيدة في مختلف مراحله وهي :

- مرحلة الدعاية
- مرحلة التصويت
- مرحلة الاحصاء
- مرحلة الرقابة

ونتحدث فيما يلي عن كل منهما بايجاز لنبين كيف تكون النزاهة فيها .

مرحلة الدعاية :

الدعاية هي نوع من الضغط الاعلامي يمارس على إرادة المقترعين لتوجيهها للتصويت على نحو معين دون انكار لحريتها .

وفي مرحلة الدعاية الاستفتائية يجب أن يعامل مؤيدو الاستفتاء ومعارضوه على قدم المساواة فيما يتعلق باستعمال وسائل الدعاية والاعلام والاستفادة مما لدى الحكومة من تسهيلات في هذا المجال . وذلك حتى يتمكن كل اتجاه

من أن يعبر عن رأيه ويشرح وجهة نظره بصورة متكافئة يستطيع معها المواطنون الاقتراع وهم على بينة من الأمر بجوانبه المختلفة وبما له وما عليه ، دون ضغوط من جانب واحد .

وقد جرى العرف في فرنسا على تطبيق نصوص قانون الانتخاب المتصلة بحق التصويت وممارسته على الاستفتاء . وعلى منح الأحزاب السياسية بما فيها المعارضة نفس تسهيلات الدعاية التي يتمتعون بها في الانتخابات بما في ذلك مخاطبة الشعب «بالراديو» و «التليفزيون» واستعمال لوحات الاعلانات الانتخابية .

ويعتبر الراديو والتليفزيون من أهم وسائل الدعاية في الاستفتاء ، إذ عن طريقهما يمكن الوصول إلى كل مواطن في عقر داره لمحاولة اقناعه واستمالته . لذلك تتسابق الاتجاهات في الوصول إلى السماح لها باستخدامها في شرح وجهـــة نظرها للمواطنين . وتحاول الدولة وضع نظام عادل لاستخدام هذه الاجهزة الحساسة في الدعاية الاستفتائية . ففي استفتاء عام ١٩٥٨ منح حق دخول الراديو والتليفزيون بطريقة حرة لحوالي ٢٣ منظمة ، كان أغلبها مؤيداً لموضوع الاستفتاء. وفي استفتائي ١٩٦١، ١٩٦٢ اقتصر هذا الحق على الأحزاب السياسية الممثلة في الجمعية الوطنية. فكان لكل منها لوحة دعاية لدى كل مكتب تصويت وعشر دقائق ارسال في الراديو والتليفويون. وفي عام ١٩٦٩ قسمت تسهيلات الدعاية بين الأغلبية والمعارضة إلى قسمين متساويين [١] . وقيل إن هذا هو الأقرب إلى المنطق والعدالة لأن المواطن الموجه إليه الحديث مطالب بالاختيار بين اتجاهي القبول أو الرفض اللذين تمثلهما الأغلبية والمعارضة، بصرف النظر عما لكل منهما من وزن في البرلمان

---

(١) وقد قسم الوقت المخصص لكل منهما في اطاره بين التشكيلات المشتركة في الدعاية حسب تمثيلها البرلماني .

قد تستند إليه في المطالبة بوقت من البث الدعائي أكبر يتناسب مع ثقلها التمثيلي في البرلمان .

وقد انتقد بعض الفقهاء قصر التسهيلات الدعائية على التكوينات السياسية التي تشكل مجموعات برلمانية في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ وذلك لأن إخفاق أحد الأحزاب في الاقتراع العام يمكن أن يؤدي إلى حرمانه من التمثيل البرلماني المتناسب مع عدد الأصوات الانتخابية المؤيدة له بالفعل . مثال ذلك أن الحزب الشيوعي لم يكن له بين عامي ١٩٥٨ و ١٩٦٢ غير ٢٪ من مقاعد الجمعية الوطنية وبالتالي لم يشكل مجموعة برلمانية ، بينما كان يحوز ما يقرب من ١٩٪ من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم . ومن ناحية أخرى قيل إن الميزة الممنوحة لمجلس الشيوخ لم تكن مبررة لقلة صفته التمثيلية ، وإن من الأفضل أن تكون الحقوق المتصلة بالدعاية مرتبطة بنسبة الأصوات في الانتخابات التشريعية الأخيرة ، كان تمنح لكل الأحزاب الحاصلة على ٥٪ من الأصوات[١] .

وتلعب الصحافة دوراً بالغ الأهمية في الدعاية لموضوع الاستفتاء أو ضده . لذلك يجب أن تتاح لمؤيدي الاستفتاء ومعارضيه الفرصة الكافية للتعبير عن وجهة نظرهم في الاستفتاء وتقييمهم له . فإذا لم يكن للمعارضين من الصحف القوية ما يمكنهم من ذلك بصورة مناسبة،وجب السماح لهم بالتعبير عن رأيهم في الصحف القومية غير الحزبية أو حتى في صحف المؤيدين لموضوع الاستفتاء. وذلك حتى تتاح للمقترعين فرصة معرفة موضوع الاستفتاء وما يتصل به من مصالح ومضار قبل البت فيه .

وفي البلاد الماركسية والدكتاتورية وأغلب المتخلفة تستأثر الحكومة صاحبة الاستفتاء ومؤيدته بكل وسائل الدعاية من « راديو وتليفريون » وصحافة واعلانات ملصقة ، وتحاول شل الدعاية الخاصة بالضغط والتهديد

(١) راجع ديفرجيه ــ المرجع السابق ــ ص ١٤٨ وما بعدها .

ولا تسمح للمعارضين بمجرد التعبير عن رأيهم في رفض موضوع الاستفتاء أو اظهار مآخذه . بل وقد تعتبر ذلك خيانة تبرر الاعتقال أو جريمة تستدعي المحاكمة . وتؤكد السوابق ذلك في الماضي والحاضر . فاستفتاء عام ١٨٥١ في فرنسا تم دون حرية صحافة . وكان الزعماء الجمهوريون معتقلين أو هاربين . والقت الحكومة القبض على كل من كان ينادي بالاجابة بلا . وفي استثناء يوليو عام ١٩٧٣ في اليونان لم يكن للمعارضة حق الاشتراك في استعمال وسائل الدعاية الحكومية واقتصرت على اظهار اعتراضها في منشورات خاصة . وفي استفتاء ديسمبر ١٩٦٢ على الدستور الجديد في المغرب لم يسمح للمعارضة بالاشتراك في دعاية الراديو والتليفزيون رغم أهميتها واقتصرت دعايتها على ابداء الرأي في صحافتها واجتماعاتها ، بل وقد حجزت بعض هذه الصحف وأعيقت بعض تلك الاجتماعات . وفي كوريا الجنوبية وضعت الصحف تحت الرقابة قبل استفتاء ٢١ نوفمبر عام ١٩٧٢ [١] . وفي مصر لا يسمح لمعارضي موضوع الاستفتاء عملاً باستخدام وسائل الاعلام الحكومية في شرح وجهة نظرهم للمقترعين

مرحلة التصويت :

أما عن مرحلة التصويت فيجب أن تتم عملية الاقتراع في سرية وحرية يشعر معهما المقترع أن باستطاعته أن يعبر عن رأيه كما يشاء ليرجح الاختيار الذي يفضله باطمئنان وهدوء نفسي وهو ما يحدث في البلاد الديمقراطية التي تطبق نظام الاستفتاء الشعبي كسويسرا وفرنسا. وذلك على خلاف الوضع في البلاد المتخلفة والماركسية التي تأخذ بظاهر هذا النظام، حيث تفتقد السرية عادة ويسهل معرفة موقف المقترع في الاستفتاء، وتتلاشى الحرية فلا يشعر المواطن بالقدرة على مخالفة إرادة الحكومة ، ويدفعه الخوف عادة إلى الموافقة على ما تريد .

---

(١) راجع دانكان المرجع السابق – ص ٢٥٦ وما بعدها .

مرحلة الاحصاء :

وأما عن مرحلة الاحصاء فيجب أن تتم عملية حساب الأصواب المعبر عنها في الاستفتاء – لمعرفة نتيجته – بدقة وأمانة كما يحدث في الديمقراطية الغربية . أما الدقة فييسرها الآن استعمال الحاسبات الالكترونية التي تقوم بهذه العملية بكفاءة وسرعة . وأما الامانة وعدم تزييف النتائج فيضمنها حضور ممثلي الاتجاهات المختلفة لعملية فرز الأصوات . وكلا هذين الأمرين مفتقد في البلاد غير الديمقراطية . فمن حيث الدقة لا تزال أغلبها تفتقر إلى استعمال الآلات الحديثة في احتساب عدد الأصوات . ومن حيث الامانة في فرز الأصوات جرت العادة على اعلان النتائج المشرفة للحكومة والتي تقترب من الاجماع ولا يسمح للمعارضين لموضوع الاستفتاء عملاً أو قانوناً بحضور عملية فرز الأصوات . بل إن عملية الفرز ذاتها قد لا تحدث على الاطلاق فلا تفتح صناديق الاقتراع ، وقد تستبدل بهذه غيرها من الصناديق المعدة سلفاً والمملوءة بالأصوات المؤيدة للاستفتاء .

ويجب أن تتقيد الحكومة بنتيجة الاستفتاء ، ما لم يكن استشارياً ، ولا تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية ازاء هذه النتيجة إلا إذا كانت غامضة أو غير قاطعة ، وذلك كما حدث في الاستفتاء الذي أجري في السويد في ١٣ أكتوبر عام ١٩٥٧ بشأن الاختيار بين ثلاثة مشروعات لتنظيم المعاشاة التكميلية ، حيث لم يحصل أي مشروع على الأغلبية المطلقة للاصوات [١] .

مرحلة الرقابة :

أما مرحلة الرقابة على نزاهة الاستفتاء فإنها تضمن صحة مراحله الثلاثة السابقة من دعاية وتصويت واحصاء وتتولى الجهات القضائية [٢] في البلاد

---

(١) راجع دانكان . المرجع السابق – ص ٢٩٠ .

(٢) نصت المادة ٨٨ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ على أن «يحدد القانون=

الديمقراطية تمارس نوع من الرقابة على عملية الاستفتاء الشعبي من بدايتها إلى نهايتها . فيقوم المجلس الدستوري الفرنسي كجهة قضائية بنوع من الرقابة العامة على الاستفتاء الشعبي من حيث صحة اجراءاته ويستقبل الشكاوي والاعتراضات المتصلة به . وهو الذي يعلن نتائج الاستفتاء ، وله أن يعلن عند الاقتضاء بطلان هذه النتائج كلياً أو جزئياً ، أو وقفها لحين الفصل في المنازعة . كما للمجلس أن يتدخل إذا اساءت الحكومة استخدام وسائل الدعاية الاستفتائية ، إذ تعطيه المادة ٤٧ من القانون الصادر في ٧ نوفمبر عام ١٩٥٨ حق تقديم ملاحظات إلى الحكومة فيما يتعلق بقائمة الهيئات المخولة باستخدام الوسائل الرسمية للدعاية . غير أن المجلس قرر أنه لا يحق له أن يفصل في الشكاوي المقدمة إليه من الهيئات المستبعدة من استعمال الإذاعة « والتليفزيون » [١] إلا بعد الاقتراع [٢] .

وينحصر اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي في المنازعات المتصلة بعملية الاستفتاء نفسها [٣] . أما المنازعات السابقة عليها — مثل المراسيم المنظمة للاستفتاء أو المحددة لقوائم الهيئات التي يسمح لها بالمشاركة في الحملة

= الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب وبين أحكام الانتخاب والاستفتاء على أن يتم الاعتراض تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية» . غير أن نجاح هذا الاشراف يستلزم جواً من الحرية الحقيقية ذات الضمانات الاكيدة التي تقي من تسلط رجال السلطة التنفيذية على المدافعين عن الحق وأصحاب الرأي النزيه من رجال القضاء .

(١) قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ٢٣ ديسمبر عام ١٩٦٠ بخصوص الشكاوى المقدمة من :
« Regroupement national » et « Centre républicain ».

(٢) راجع ديفرجيه — المرجع السابق — ٣٣٠ .

(٣) وللمجلس اختصاص استشاري بالنسبة للمسائل السابقة على الاستفتاء .

الدعائية [1] ـــ فانها تدخل في اختصاص القضاء الإداري ويجوز الطعن فيها لتجاوز السلطة[2]، بشرط أن يتم الفصل فيها قبل اجراء الاستفتاء. فإذا تم الاستفتاء امتنع على القاضي الفصل في موضوعها لكي لا يمس صحة ما تم قبوله في الاستفتاء، وعليه في هذه الحالة أن يحكم بألا محل للفصل في موضوع الدعوى [3]. وذلك مع ملاحظة ن قرار رئيس الجمهورية بالرجوع إلى الاستفتاء يشكل عملاً من أعمال السيادة يخرج عن رقابة القضاء الإداري [4].

أما التشريعات الاستفتائية، أي القوانين المقبولة في الاستفتاء فلا يجوز الطعن في دستوريتها سواء في سويسرا أو في فرنسا، لأنها التعبير المباشر للسيادة القومية وهذا هو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في ٦ نوفمبر عام ١٩٦٢ [5].

---

(١) راجع : Conseil constitutionnel, 23 décembre 1960, Recueil Dalloz, 1962, P. 467.

(٢) راجع : C.E. 19 octobre 1962, Brocas, Revue du droit public 1962, P. 1181.

(٣) راجع : C.E. 27 octobre 1961, Le Regroupement national, Recueil Sirey 1963, P. 28. Recueil Dalloz, 1962, P. 23, note Leclercq.

(٤) أما المنازعات المتعلقة بالانتخابات البرلمانية أو بالانتخابات الرئاسية فيختص بها أصلاً المجلس الدستوري وحده وذلك بخلاف الانتخابات الادارية التي يطبق مجلس الدولة الفرنسي بصددها نظرية القرارات المنفصلة. فيقبل الطعن في القرارات اللائحية التحضيرية بالنسبة للعمليات الانتخابية، وكذلك القرارات الفردية المنفصلة التي لا تدخل في اختصاص قاضي الانتخاب.

راجع في ذلك : ديلو بادير ـــ المرجع السابق ـــ ص ٥٢٨، ٥٢٩.

(٥) ويؤكد الفقهاء الفرنسيون أن التشريع الاستفتائي لا يعرف الحواجز والعوائق الموجودة داخل النظام القانوني، لأن هذه القيود مفروضة على الهيئات المنشأة في الدولة، =

....

= وليس على هيئة الناخبين . ومع ذلك فان التشريع الاستفتائي سواء أكان دستورياً أم عضوياً أم عادياً يمكن تعديله بالشروط والاجراءات العادية المنصوص عليها بالنسبة لكل فئة من فئات هذه القوانين . فالقانون الاستفتائي العادي يمكن تعديله بقانون برلماني عادي ... وهكذا . راجع في ذلك :

J.F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonancement juridique de la constitution de 1958, R.D.P., 1977, P. 5 et suiv.

وعلى خلاف ذلك ينص دستور بريم **Breme** في المادة الثامنة منه على أن القرار المتخذ في استفتاء لا يمكن تعديله بواسطة هيئات الدولة المختصة إلا بعد اجراء انتخابات جديدة . راجع دانكان المرجع السابق ــ ص ٣١٢ .

خاتمة

الاستفتاء هو عرض موضوع عام على الشعب ـ باعتباره صاحب السياده في الدولة ـ للموافقة عليه أو رفضه . وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم ، عن طريقه يتحول نظام الديمقراطية النيابية إلى نوع من الديمقراطية شبه المباشرة . ويكون الاستفتاء أكثر ديمقراطية إذا اقترن بنظام الاقتراع الشعبي ، فقام المواطنون بإعداد موضوع الاستفتاء بأنفسهم ، ولم يقتصر دورهم على مجرد الموافقة على موضوع من اعداد إحدى هيئات الحكومة أو رفضه . وتأخذ بنظام الاستفتاء الشعبي دساتير عديد من الدول منها المتقدمة كسويسرا وفرنسا، وغير المتقدمة كمصر وبعض الدول الافريقية.

ويتميز الاستفتاء بمعناه الصحيح أو الاستفتاء الموضوعي عن غيره من الأنظمة التي تقوم على الرجوع المباشر إلى الشعب ، فهو يتميز عن الاستفتاء الشخصي أو الاسترآس كما نسميه وهو طلب موافقة الشعب على المرشح الواحد لرئاسة الدولة . ويختلف عن الانتخاب وهو اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد . كما يختلف عن البيعة المعروفة في الفقه الإسلامي وهي عقد يبرم بين المرشح للخلافة أو رئاسة الدولة وبين الأمة ممثلة في أهل الحل والعقد ، يتعهد فيه المرشح بتولي شئون الأمة ورعاية مصالحها وتتعهد فيه الأمة بالسمع والطاعة . ويتميز

الاستفتاء أيضاً عن الشورى كمبدأ اسلامي يتمثل في طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن والسنة على الأمة ممثلة في علمائها لمناقشته والبحث عن حكمه الصحيح الموافق لأحكام الشريعة الإسلامية .

وينقسم الاستفتاء إلى أنواع متعددة باختلاف الأسس التي يقوم عليها تقسيمه . فمن حيث موضوع التصويت فيه يوجد الاستفتاء الدستوري والاستفتاء التشريعي والاستفتاء السياسي . ومن حيث وجوب أو جواز الاجراء يتنوع الاستفتاء إلى استفتاء اجباري يوجب الدستور اجراءه لاتمام تصرف عام معين ، واستفتاء اختياري يجيز الدستور الرجوع إليه بصدد هذا التصرف بناء على طلب إحدى الهيئات الحكومية أو المواطنين . وينقسم الاستفتاء من حيث عمومية الاقتراع فيه إلى استفتاء عام يشترك كافة المواطنين في التصويت على موضوعه دون اشتراط قسط تعليمي أو نصاب مالي أو انتماء وراثي . واستفتاء مقيد يشترط في المقترعين بشأنه بعض هذه الشروط . ويتنوع الاستفتاء من حيث درجات التصويت على موضوعاته إلى استفتاء مباشر يطرح فيه على الشعب مباشرة موضوعاً للموافقة عليه أو رفضه . واستفتاء غير مباشر يتم في صورة انتخاب يجري في ظروف معينة بحيث يختار الناخبون المرشحين على أساس موقفهم أو مواقفهم من مسألة معينة تعتبر من الناحية الفعلية كأنها موضوع استفتاء شعبي . وينقسم الاستفتاء من حيث إلزام نتيجة التصويت فيه إلى استفتاء ملزم . تلتزم سلطات الدولة بنتائجه . واستفتاء استشاري تجربة الحكومة لمجرد الاستنارة برأي الشعب في موضوعه دون التزام بالتقيد بنتيجته . وأخيراً يتنوع الاستفتاء الشعبي من حيث الهدف المقصود من اجرائه إلى استفتاء رسمي تعرضه الحكومة وتلتزم غالباً بالنتيجة التي يسفر عنها . واستفتاء دراسي تجريه إحدى الهيئات العامة أو الخاصة على عينة من المواطنين لمجرد معرفة الاتجاه العام لرأي المواطنين في مسألة معينة .

وللاستفتاء كأي تنظيم إنساني مزاياه التي يقال بها وأهمها أنه يسمح للشعب بالاحتفاظ بحق اتخاذ القرارات الهامة على الرغم من تطبيق نظام الحكم النيابي . وأنه يضمن للشعب رقابة مستمرة على أعمال ممثليه ، وأنه أسهل أداء بالنسبة للناخبين بالمقارنة بالانتخاب . وأنه يسمح بالاستفادة من أصحاب الكفاءات من غير أعضاء البرلمان . وذلك بالاضافة إلى أن الاستفتاء يؤدي إلى الاستقرار السياسي ، وإلى الوقاية من التذمر أو الثورة وإلى تحييد الأحزاب السياسية والتلطيف من حدة تأثيرها على الأفراد ، فضلاً عن تربية المواطنين سياسياً ورفع مستوى وعيهم العام وتزكية شعورهم بالمسؤولية تجاه مجتمعهم .

وللاستفتاء كذلك عيوبه التي يبرزها معارضوه،وأهمها أنه يربط العمل العام بأسلوب الإثارة الشعبية ومخاطبة عواطف الجماهير ، وأن نتيجته غالباً ما يجانبها التوفيق لاصطباغ موضوعاته – ككل الأعمال العامة تقريباً – بصبغة فنية يصعب على غير المتخصص في مجالها اتخاذ القرار الصائب بشأنها . بالإضافة إلى أن الاستفتاء يزيد من أعباء المواطنين السياسية بما يجاوز طاقتهم ، ويقلل من أهمية البرلمانات وهي عماد النظام النيابي . كما أن الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى الجمود وصعوبة التغيير في الأعمال العامة ، ونتائجه في بعض البلاد مزيفة أو مبالغ فيها ، واجراءات اتخاذ القرار بناء عليه بطيئة لا تتفق دائماً مع الظروف . فضلاً عما يؤدي إليه من زيادة في الأعباء المالية للدولة نتيجة لما يستلزمه من تكاليف . وأخيراً فإن ارتفاع نسبة تغيب المقترعين في الاستفتاء حتى في البلاد المتقدمة يمكن أن تلقي ظلاً من الشك حول القيمة الحقيقية لنتائجه ومدى شرعيتها .

ويتوقف نجاح الاستفتاء الشعبي كوسيلة من وسائل الديمقراطية المباشرة أو الاشتراك المباشر للمواطنين في الحكم على عدة عوامل لا يكون بدونها مجتمعة إلا مظهراً بلا جوهر . لا يمت للديمقراطية بصلة حقيقية وليس له فائدة عملية . وتتلخص عوامل أو مقومات نجاح الاستفتاء في أربعة اعتبارات :

أما الاعتبار الأول فهو : كفالة حريات الأفراد كفالة واقعية لا تتوقف عند حد النصوص المكتوبة أو الشعارات المرفوعة . بحيث يدلي المواطن برأيه في الاستفتاء أياً كان موقفه أو اتجاهه وهو حر آمن مطمئن واثق من سرية التصويت ونزاهة الاستفتاء . وأما الاعتبار الثاني فهو : ارتفاع مستوى الوعي العام لدى المواطنين لدرجة تسمح لهم بحسن إدراك موضوعات الاستفتاء ومتعلقاتها قبل الحكم عليها. وأما الاعتبار الثالث فهو : حسن اختيار موضوع الاستفتاء بأن يكون من الموضوعات البسيطة التي يسهل بيانها للناس وإدراكها لها . كما يجب ألا يتضمن موضوع الاستفتاء مسائل متعددة وإنما يقتصر على مسألة واحدة حتى لا يقع الناخب في حيرة أو حرج إذا كان يوافق على بعض ما يعرض عليه ويعترض على البعض الآخر . وأما الاعتبار الأخير يتمثل في نزاهة عملية الاستفتاء في مراحلها المختلفة ، سواء في مرحلة الدعاية فيعامل مؤيدو موضوع الاستفتاء ومعارضوه على قدم المساواة فيما يتعلق باستعمال وسائل الدعاية والاعلام حتى تظهر الأمور من جوانبها المختلفة بوضوح أمام الناخبين ، أم في مرحلة التصويت بأن يتم الاقتراع في جو من السرية والحرية التامة ، أم في مرحلة الاحصاء بأن تحسب الأصوات المعبر عنها في الاستفتاء بأمانة ودقة . أم في مرحلة الرقابة بأن يتولى القضاء الرقابة على صحة عملية الاستفتاء في مراحلها المختلفة ويفصل فيما يثار بشأنها من منازعات .

ومجمل القول أن الاستفتاء لا يمكن اعتباره خيراً أو شراً في ذاته ، وإنما يتوقف تقويمه وثقله في الميزان على توافر أو تخلف مقوماته وعوامل نجاحه . فهو يمكن أن يكون وسيلة فعالة من وسائل الديمقراطية المباشرة . كما يمكن أن يكون أداة خطيرة من أدوات الدكتاتورية المتنكرة . أو هو إن شئنا القول سلاح حاد يمكن أن يستخدم في الدفاع عن الديمقراطية والذود عنها ، كما يمكن أن يستخدم في القضاء عليها والفتك بها .

ونحن لا نحبذ الرجوع إلى نظام الاستفتاء الشعبي في البلاد غير المتقدمة . لأنه يستخدم في الغالب أداة طيعة لدكتاتورية متمنعة لا سند لها في الحقيقة غير

موافقات شعبية صورية . إذ يسهل على منظم الاستفتاء عن طريقه الحصول على التأييد الشعبي الظاهر لشخصه وسياسته ، والتغلب على العقبات القانونية والمعارضة الوطنية التي تعترض عن طريق حكومته . وذلك باختيار الوقت المناسب لاجراء الاستفتاء ، وتكريس وسائل الدعاية والاعلام لتأييد وجهة نظره ، ومزج الأسئلة المطروحة ليحظى بالموافقة على اجراء بمناسبة قبول آخر ... إلى غير ذلك من الوسائل التي قد تصل إلى حد تزييف نتائج الاستفتاء لاعلاء كلمته وادعاء شعبيته .

ونفضل تطبيق نظام الحكم النيابي الخالص الذي يقوم النواب من خلاله — وهم أقدر من عامة الشعب على تفهم ومعالجة الأمور العامة — بعمليّي التشريع والرقابة ،على أن تمثل بالبرلمان أحزاب متكافئة تستطيع تناوب الحكم فيما بينها ، ويقوم بعضها بدور الرقيب على البعض ، حتى تتحقق الديمقراطية الحقيقية وتصان الحقوق والحريات . والله ولي التوفيق .

محتوى الكتاب

الباب الأول

الباب الثالث

